



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria en
funciones

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de septiembre de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de julio de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de agosto de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 665/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Mediante escrito recibido en el Ayuntamiento de xxxxx el 26 de abril de 2008, D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la citada entidad local, por los daños ocasionados en su vehículo (matrícula xxxx) el 22 de mayo de 2007, en la plaza xxxxx, como consecuencia de una tormenta que inundó su coche.



Reclama como indemnización la cantidad de 406,00 euros por los gastos de reparación del vehículo.

Acompaña a su reclamación copia del permiso de circulación del vehículo, poder de representación y fotografía del vehículo siniestrado.

Segundo.- Al expediente se incorpora la siguiente documentación:

- Informe de 20 de mayo de 2008, del Secretario-Interventor del Ayuntamiento, sobre el procedimiento a seguir en los expedientes de responsabilidad patrimonial.

- Informe del Coordinador de Servicios del Ayuntamiento, en el que reconoce la caída de fuertes lluvias en la localidad el día de los hechos, manifestando haber observado personalmente que el vehículo del reclamante tenía agua en su interior.

- Informe de 4 de junio de 2008 emitido por aaaaa, empresa concesionaria del servicio municipal de aguas del Ayuntamiento, en el que -en relación con los hechos acaecidos- se señala que "se debieron a la importante e inusual pluviometría, originada por la intensa lluvia que descargó en la mencionada noche. Llegando a admitir los colectores del alcantarillado municipal de la zona en cuestión, el caudal para el cual están calculados".

Tercero.- Concedido el preceptivo trámite de audiencia al interesado, el 19 de junio de 2008 el reclamante presenta nuevo escrito reiterando su pretensión y manifestando que no es la primera vez que se inunda el mismo tramo de la vía pública.

Cuarto.- El 25 de junio de 2008 se formula la propuesta de resolución, en el sentido de que procede desestimar la reclamación, al tratarse de un supuesto de fuerza mayor como consecuencia de las fuertes lluvias caídas sufridas por la localidad en la última decena del mes de mayo de 2007. En apoyo de dicha afirmación se señala que por Orden INT/2244/2007, de 17 de julio, (BOE de 25 de julio de 2007), se aplica a la localidad de xxxxx el Real Decreto Ley 5/2007 de 22 de junio (BOE 23 de junio de 2007).



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido siguiendo puntualmente los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se



remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que "las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de



organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, 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 el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales 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, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.



Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”.

E igualmente la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo al inundarse su vehículo como consecuencia de las fuertes lluvias acaecidas el 22 de mayo de 2007 en la localidad de xxxxx.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, así como su reconocimiento por parte de la administración reclamada, la cuestión a analizar consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ha quedado acreditado que los daños del vehículo se produjeron como consecuencia de las lluvias acaecidas en el término municipal de xxxxx durante la noche del 22 de julio de 2007.

La propuesta de resolución considera que las circunstancias meteorológicas existentes ese día constituyen un supuesto de fuerza mayor y



que la concurrencia de esta circunstancia exonera de responsabilidad al Ayuntamiento.

En relación con la concurrencia de fuerza mayor, la jurisprudencia tiene declarado al respecto que “la consideración de hechos que pueden determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquéllos que comportan fuerza mayor -única circunstancia admitida por la ley con efecto excluyente-, a los cuales importa añadir la intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla. (...) el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración (...).”

Pues bien, este Consejo comparte el criterio de la propuesta de resolución y considera que cabe apreciar un supuesto de fuerza mayor en el presente asunto que, por lo tanto, enerva la responsabilidad que pudiera corresponder al Ayuntamiento.

Si bien no existen parámetros concretos que permita calificar de forma inequívoca un fenómeno meteorológico como fuerza mayor, de acuerdo con las tesis doctrinales y jurisprudenciales dominantes, la fuerza mayor entronca con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito -supuesto este que sí impone la obligación de indemnizar- haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración (tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, entre otras, la de 6 de febrero de 1996) probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial.

Estas circunstancias determinan la apreciación, caso por caso, de los diferentes supuestos, tal y como ha manifestado la doctrina del Consejo de Estado en su Dictamen 986/2004, entre otros: “En relación con las inundaciones causadas por las lluvias, en cuanto causa de fuerza mayor y por tanto como determinante de la obligación pública de indemnizar los daños a



ellas debidos, la referencia legal a su carácter de 'catastróficas' ha de entenderse, como ha señalado este Consejo de Estado, en el sentido ordinario y común del adjetivo empleado, lo que comporta una alteración grave del orden regular de las cosas. Su determinación ha de hacerse en cada caso concreto, al no poderse admitir una teoría unitaria sobre su alcance y contenido, atendiéndose especialmente, bien a lo insólito en cuanto a la periodicidad histórica, bien a su importancia cuantitativa, bien a las circunstancias cualitativas del caso, tales como la torrencialidad de las lluvias causantes de las inundaciones -lo que ha de apreciarse en atención a las circunstancias del lugar, como señalara ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1971-, la duración y permanencia de las precipitaciones, la descarga con carácter de tromba, la cantidad de agua caída en un corto período o, incluso, la afección de los bienes".

En el asunto sometido a dictamen, el Ayuntamiento de xxxxx alega la aplicación del Real Decreto-Ley 5 /2007, de 22 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones producidas por las tormentas de lluvia, granizo y viento que han afectado en la segunda quincena del mes de mayo de 2007 a diversas Comunidades Autónomas, aplicable entre otros a la citada entidad local en virtud de la Orden INT/2244/2007, de 17 de julio, por la que se determinan los municipios a los que son de aplicación las medidas previstas en el Real Decreto-Ley 5/2007, artículo 1 y Anexo.

El preámbulo del mencionado Real Decreto-Ley establece, como justificación de su promulgación, que "Durante la segunda quincena del mes de mayo de 2007 fuertes tormentas de lluvia, viento y granizo azotaron gran parte de España, con especial incidencia en la zona centro de la península. En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se produjo un fenómeno meteorológico singular, al formarse una tormenta estacionaria que provocó lluvias constantes y continuadas sobre una determinada zona, afectando con especial gravedad a algunos municipios como, (...), daños que se han reproducido en otros lugares del territorio nacional.

»Los hechos descritos han producido daños en infraestructuras de titularidad pública, así como bienes privados, especialmente viviendas. Por otra parte, estas inundaciones han afectado también a grandes extensiones en cultivos, fundamentalmente en viñedos, cereales, olivares y cultivos hortícolas,



tanto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, como de Castilla y León, Extremadura y Madrid. Es de resaltar, para comprender la excepcionalidad de estos hechos que, en provincias como Toledo o Ciudad Real, no se registraban índices de precipitación de tal envergadura desde mediados del siglo pasado. (...)

»Con el fin de dar una respuesta inmediata a la grave situación generada por estas inundaciones, el Gobierno de la Nación acordó la tramitación urgente de aquellos procedimientos de carácter ordinario que ya tiene previstos ante situaciones de similar carácter. En este sentido, el pasado día 25 de mayo de 2007, se acordó por el Consejo de Ministros la aplicación del Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, modificado por Real Decreto 477/2007, de 13 de abril [dicho Real Decreto tiene por objeto regular las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica], a estos hechos, con el fin de agilizar la realización de las valoraciones y la tramitación de las subvenciones que van a permitir hacer llegar a los ciudadanos las ayudas paliativas necesarias para restaurar la normalidad en una primera fase de la emergencia. (...)

»Por otra parte, las pérdidas de producción ocasionadas por las citadas tormentas, vientos e inundaciones en los cultivos y territorios afectados configuran, por la magnitud de los daños ocasionados, una situación de desastre natural, en los términos establecidos por las directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y en el Reglamento (CE) n.º 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 70/2001 (LA LEY 12093/2006)".

Los motivos que determinan la promulgación del referido Real Decreto-Ley son lo suficientemente elocuentes como para que este Consejo Consultivo tenga por acreditado que se está ante un supuesto de causa mayor, en el que se dan los presupuestos de excepcionalidad, carácter catastrófico y desacostumbrado de los fenómenos meteorológicos que concurrieron en la localidad de xxxxx el día de los hechos, por lo que se considera que procede desestimar la reclamación.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.