



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera  
Sr. Herrera Campo, Consejero y  
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de diciembre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 605/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 10 de noviembre de 2022 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. yyy1, debido a los daños causados en unos cultivos.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 17 de noviembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 605/2022, y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** El 4 de septiembre de 2020 D. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Diputación Provincial de xxx1, debido a la pérdida de ingresos y gastos realizados en el cultivo de las parcelas núms. 47 y 48 del polígono 107 del término municipal de xxx2, de las que es arrendatario, próximas al Canal cccc, y que lindan por el norte con la carretera provincial cc-6701.



Alega que en el punto de unión de sus fincas, pasa un tubo que conecta las cunetas norte y sur de dicha carretera, y "que en los casos de fuertes lluvias o tormentas, las aguas que provienen de las mismas (parcelas), junto con las que provienen de las fugas del mencionado canal, que discurren por la cuneta norte de la carretera cc-6701, al llegar a la altura de la unión de la citadas fincas, en vez de continuar por esa cuneta, como sería lo natural, cruzan por debajo de la carretera, a través del tubo existente en ese lugar, para la cuneta sur, y ello, como consecuencia de la falta de mantenimiento y limpieza de la cuneta norte, que no solo no favorece el discurrir natural de las aguas por dicha cuneta, sino que provoca el retroceso de las mismas". Añade "Que en los días de fuertes lluvias o tormentas, debido al exceso de aguas que se juntan en la cuneta sur de la carretera cc-6701, a la salida del mencionado tubo, el agua desborda la cuneta y anega los terrenos que tengo arrendados, anteriormente referidos, ocasionándome (...) graves y cuantiosos perjuicios económicos, al impedir el cultivo de las mismas o el normal desarrollo lo sembrado".

Aporta informe pericial sobre la causa y valoración de daños de fecha 14 de agosto de 2020, que cifra estos en 9.441,80 euros que son objeto de reclamación.

A instancia de la Administración, el 14 de abril de 2021 el reclamante presenta copia del contrato de arrendamiento de las parcelas y justificantes del pago de la renta, documentos de los que resulta la identidad del propietario, al que se le dio traslado de la reclamación el 28 de abril de 2021.

**Segundo.-** Se han incorporado al expediente denuncias formuladas por la Guardia Civil y el capataz de Fomento contra el reclamante por la anulación de un caño provocando derivación de agua a la calzada.

**Tercero.-** El 22 de diciembre de 2020 se emite informe por el Servicio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Diputación, que concluye que "los presuntos daños a los que hace referencia el informe del Ingeniero Agrónomo D. yyy2, son debidos al tapado del desagüe que discurre por la finca nº 48 y que impide la salida de agua de escorrentía de sus propias parcelas, provocando la asfixia radicular de las plantas".

**Cuarto.-** El 8 de julio de 2021 el reclamante presenta escrito en el que eleva la indemnización reclamada, a la que suma 6.314,83 euros por la pérdida de ingresos de la campaña agrícola de ese ejercicio, según la



valoración que obra en el informe pericial que afirma adjunta, si bien el mismo no consta en el expediente recibido en este Consejo.

**Quinto.-** El 2 de agosto de 2021 se emite informe por el Servicio de Fomento de la Diputación, que propone igualmente desestimar la reclamación presentada.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, el reclamante presenta alegaciones el 13 de agosto de 2021 en las que reitera la pretensión y discrepa de las conclusiones de los informes técnicos, remitiéndose al informe pericial aportado con su escrito inicial. El 21 de enero 2022 presenta escrito en el que interesa la resolución de la reclamación.

**Séptimo.-** El 13 de octubre de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad



presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 20.1 y 29 de la LPAC.

**3ª.-** Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación Provincial, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 34.2 y 35.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

**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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada 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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas;



b) antijuridicidad 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) 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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño; d) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL 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.

**5ª.-** En el supuesto planteado es preciso determinar si el daño patrimonial alegado por el reclamante fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Para llegar a declarar la citada responsabilidad patrimonial, hay que analizar si se dan los requisitos necesarios para su nacimiento, esto es la efectiva producción de un daño antijurídico, que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

Respecto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños alegados y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquél. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho



derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

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".

En el caso examinado, el reclamante alega, de acuerdo con el informe pericial que aporta, que la causa de las inundaciones de sus terrenos en casos de fuertes lluvias o tormentas se encuentra en la falta de mantenimiento y limpieza de la cuneta norte de la carretera, que no favorece el discurrir natural del agua e incluso provoca su retroceso, así como en la existencia del tubo que conecta ambas cunetas, que favorece que las aguas provenientes de la cuneta norte pasen totalmente a la cuneta sur de la carretera, anegando la finca al estar más baja. Añade que en la cuneta sur se han realizado unas obras de conservación indebidas, formando una curva al suroeste del paso subterráneo que imposibilita la libre circulación del agua, provocando, en casos de fuertes lluvias y tormentas, que dicha cuneta quede anulada y sin capacidad de circulación, desaguando directamente en las fincas.

Sin embargo, los informes técnicos emitidos en el procedimiento descartan que los daños provengan de las causas referidas. En este sentido, el Servicio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Diputación informa que los daños son debidos al tapado del desagüe que discurre por la finca nº 48 y que impide la salida de agua de escorrentía de sus propias parcelas. Señala al respecto que "En la inspección realizada sobre el terreno, se aprecia que el desagüe que discurre por la vaguada al llegar a la parcela nº 48 ha sido



tapado, de tal forma que el agua procedente de las escorrentías de las propias parcelas del titular se acumula en la vaguada por la que antes discurría el desagüe, de hecho, durante la visita se puede apreciar que hay agua retenida, mientras que el agua que viene del desagüe y cruza la carretera discurre por la cuneta sur. Esa zona inundada es una zona endorreica propensa a la formación de lagunas, (...). El agricultor al tapar el desagüe que discurría por su finca ha agravado el problema y ahora el agua queda retenida en su parcela, formando una laguna, que antes no se formaba al desaguar a través del desagüe.

»El perito refleja en su informe `que la reguera que existía fue anulada cuando se concentró la zona´, a este respecto hay que realizar la siguiente aclaración, que es fundamental para el esclarecimiento de los hechos que manifiesta. La Junta de Castilla y León (...) y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (...) llevaron a cabo la concentración y la transformación en regadío de la zona, uno de los criterios que se sigue a la hora de la distribución de las nuevas parcelas de regadío es que sean lo más uniformemente posible (...) para evitar formas irregulares, o ángulos muy cerrados, que dificultarían el amueblamiento de la parcela para el riego (...), a este respecto otro de los criterios que se tiene en cuenta a la hora de la distribución de las parcelas es que los pequeños desagües (como es este caso) no formen lindero, es decir que se da continuidad a la propiedad, para que se facilite el amueblamiento de la parcela, pero eso no quiere decir que esa vaguada natural tenga que desaparecer, sino que hay que mantenerla para facilitar el drenaje.

»Otro de los aspectos que reclama es la existencia de una curva a la salida del desagüe en el caño de la carretera, que dificulta la salida de las aguas de escorrentía que vienen de la cuneta, en la inspección visual se comprueba que pegando a esta curva el agricultor tiene el acceso a dichas parcelas, para lo cual ha tapado la cuneta y no dispone del paso reglamentario (caño, salvacunetas, etc.), de tal forma que las aguas de escorrentía de la cuneta no tienen salida y anegan su parcela. (...)

De las consideraciones de este informe resulta la intervención del reclamante en la producción del daño, lo que interrumpiría un eventual nexo causal entre este y el funcionamiento del servicio público. A este respecto, en el acta-denuncia de la Guardia Civil de 15 de abril de 2020, que obra en el expediente, consta que "Se observa que, en la carretera cc-6701 (...) en el km. 2,400, donde hay un paso para agua inferior, éste ha sido taponado por el lado de salida mediante grandes cantidades de tierra, la cual se observa



recientemente movida. Que por este motivo el agua al no poder transitar se acumula en el otro lado anegando completamente la cuneta y las tierras de cultivo. Que hechas gestiones se comprueba que la persona que consta como denunciado es el autor de los hechos, reconocidos por él mismo a la Fuerza Actuante". En el mismo sentido, el capataz de Fomento denuncia el 2 de abril de 2020 el "Tapado con tierra y plásticos la salida, aguas abajo, del caño situado en el p.k. 2+420. Daños causados: Acumulación de agua en los terrenos situados en la margen derecha de la carretera provocando, además el encharcamiento de la misma, con elevado riesgo para seguridad vial. Ante las previsiones de lluvia se debe proceder de manera urgente a destapar el mismo".

Por su parte, el informe del Servicio de Fomento de la Diputación propone igualmente desestimar la reclamación formulada. Además de remitirse a la conclusión alcanzada en el informe del Servicio de Desarrollo Rural, refiere que "Las aguas que atraviesan la carretera a través de la obra de drenaje transversal situada en el PK 2+419, discurren por la cuneta de la margen derecha únicamente en un tramo de 31 metros, que corresponden al desplazamiento que sufrió el cauce a partir del año 2005, (...), procediendo estas aguas de la escorrentía natural del terreno situado al norte de la carretera, a la que en periodos de riego, se suman las posibles pérdidas de agua del Canal cccc.

»2. La salida natural del agua es atravesando la obra de drenaje transversal, buscando las cotas más bajas a través de la línea de máxima pendiente, y es por esto que las aguas siempre vuelven a su cauce, aunque éste haya desaparecido, resultando físicamente imposible que estas aguas discurran hacia cotas más altas por la cuneta de la margen derecha de la carretera.

»3. Para tratar de favorecer la salida del agua que se acumula al haber desaparecido el cauce en la finca del reclamante, se ha profundizado en la medida de lo posible la cuneta de la margen izquierda, que recoge el agua de la cuneta de la margen derecha a través de la obra de drenaje transversal, y la que proviene de la cuneta de la propia margen izquierda.

»4. Ante la solicitud del reclamante de que se proceda a taponar el tubo que atraviesa la carretera, cabe recordar que tanto las cunetas como las obras de drenaje transversal, son elementos funcionales de la carretera, y que la obra de drenaje transversal está correctamente situada en el punto más bajo, cumpliendo su función, que es la de dar continuidad al cauce





existente. La ley 10/2008 de Carreteras de Castilla y León, tipifica como infracción grave entre otras, "Deteriorar, alterar, modificar, o destruir cualquier obra, instalación o elemento funcional de la carretera", sancionable con multa de 1.001,00 euros a 3.000,00 euros.

»5. La obra de drenaje transversal, está instalada en ese lugar desde el año 1966, y no es la causa de que las parcelas del reclamante se aneguen, pues el problema surge desde que el cauce desaparece a su paso por dichas parcelas, y la obra de drenaje únicamente da continuidad al cauce que nunca debió desaparecer. (...)"

De acuerdo con los informes anteriores, no cabe considerar acreditada la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público, necesaria para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial, por lo 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, debido a los daños causados en unos cultivos.

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