



Universidad
Zaragoza



Trabajo Fin de Máster

Dictamen elaborado por: Eva Gómez Hernández

Con objeto de: **La responsabilidad patrimonial de la Administración en los desbordamientos del río Ebro en su tramo aragonés que se inicia en el término municipal de Novillas.**

Directora

Dra. Dña. Carmen de Guerrero Manso

Diciembre 2019

Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza

Máster de Acceso a la Abogacía

Curso 2019/2020

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RELACIÓN DE ABREVIATURAS..... | 4 |
| INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| I. ANTECEDENTES DE HECHO..... | 8 |
| II. DOCUMENTACIÓN..... | 9 |
| III. CUESTIONES PLANTEADAS..... | 9 |
| IV. NORMATIVA APLICABLE..... | 10 |
| V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS..... | 11 |
| 1. Teoría general sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración y la circunstancia de fuerza mayor en los casos de petición de responsabilidad administrativa por inundaciones..... | 11 |
| 2. Concurrencia de los requisitos que dan lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración Hidráulica..... | 16 |
| A) Existencia de una lesión individualizable que el particular no tiene el deber jurídico de soportar..... | 16 |
| B) La antijuridicidad de la actuación administrativa causante del daño..... | 17 |
| C) Relación de causalidad..... | 18 |
| 3. Los deberes de la Administración en la relación con el mantenimiento y limpieza de los cauces..... | 20 |
| A) Competencia y responsabilidad de la Administración Hidráulica..... | 21 |
| B) Obligación de limpieza de los cauces y riberas por el titular del dominio público hidráulico..... | 21 |
| C) Interpretación jurisprudencial de la limpieza de los cauces..... | 24 |
| 4. Incidencia en la responsabilidad administrativa del carácter inundable de las parcelas y ordinario de las avenidas..... | 28 |
| A) Carácter inundable de las parcelas..... | 28 |
| B) Carácter ordinario de las avenidas..... | 31 |

| | |
|--|----|
| 5. Indemnizaciones como consecuencia de las inundaciones producidas por la inadecuada ordenación, gestión y control del dominio público hidráulico por parte del Organismo de Cuenca | 34 |
| 6. Cuestiones procesales. La práctica y valoración de la prueba. | 36 |
| CONCLUSIONES..... | 40 |
| BIBLIOGRAFÍA | 43 |
| INFORMES Y DICTÁMENES | 44 |
| JURISPRUDENCIA..... | 45 |

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

| | |
|-------------------|---|
| AN | Audiencia Nacional |
| art. (arts.) | artículo (s) |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| CA | Comunidad Autónoma |
| CAAr | Comunidad Autónoma de Aragón |
| Cap. | Capítulo |
| CC | Código Civil |
| CCAA | Comunidades Autónomas |
| CE | Constitución Española |
| CENDOJ | Centro de Documentación Judicial |
| CHE | Confederación Hidrográfica del Ebro |
| DIA | Declaración de Impacto Ambiental |
| DMA | Directiva Marco de Aguas (Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre) |
| DPH | Dominio Público Hidráulico |
| JCCA | Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo |
| LC | Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas |
| LJCA | Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa |
| LPACAP | Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas |
| LPHN | Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. |
| LRJSP | Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público |
| M ³ /s | Metros cúbicos por segundo (referencia a caudal) |
| PGRI | Planes de Gestión del Riesgo de Inundación |

| | |
|----------|---|
| p. (pp.) | Página (páginas) |
| RD | Real Decreto |
| RDPH | Reglamento del Dominio Público Hidráulico |
| RDRPH | Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. |
| RPH | Reglamento de Planificación Hidrológica |
| SAN | Sentencia de la Audiencia Nacional |
| SJCCA | Sentencia del Juzgado central de lo Contencioso Administrativo |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo |
| STSJ | Sentencia del Tribunal Superior de Justicia |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| TRLA | Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio |
| TS | Tribunal Supremo |
| UE | Unión Europea |

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es responder a la pregunta de si los daños causados por los desbordamientos del río Ebro, sobre los bienes de titularidad privada, pueden dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración, y si ello puede conllevar una obligación de indemnización por parte de las administraciones públicas.

En este sentido, se ha analizado la densa y oscilante jurisprudencia surgida en esta materia y, con ella, la teoría general sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración. Así como la circunstancia de fuerza mayor en los casos de petición de responsabilidad administrativa por inundaciones, la incidencia de la intervención de la Administración en la gestión y control del dominio público hidráulico, los deberes de la misma en la relación con el mantenimiento y limpieza de los cauces, y los elementos estructurales o requisitos básicos para que opere dicha responsabilidad.

Al fin y al cabo, las inundaciones son fenómenos naturales que se producen y que se van a seguir produciendo, y aunque sus efectos dependen gran parte del curso de la naturaleza, cabe destacar que la intervención del hombre en el territorio también ha coadyuvado a la intensidad de los mismos.

Por tanto, ¿qué responsabilidad tienen las administraciones públicas ante los daños que se producen durante las inundaciones? ¿La falta de actuación por parte de las administraciones públicas en el ejercicio de sus obligaciones relativas a la limpieza de los cauces y riberas, es determinante a la hora de agravar las consecuencias de las riadas? ¿Puede conllevar una posible indemnización a los damnificados como consecuencia de las inundaciones producidas por la inadecuada gestión y control del dominio público hidráulico por parte de la Administración?

Todas estas preguntas, tratarán de responderse a lo largo de este dictamen. Al mismo tiempo, se intentará arrojar algo de luz en este campo de la responsabilidad ante las inundaciones y acerca de los deberes de la Administración en la relación con el mantenimiento y limpieza de los cauces.

En cuanto a la metodología utilizada para llevar a cabo este dictamen, los instrumentos utilizados han sido primordialmente el empleo de legislación y jurisprudencia, así como el estudio de múltiples recursos bibliográficos, tales como monografías, obras colectivas, artículos de especialistas en la materia y recursos de internet.

Dictamen que emite Eva Gómez Hernández, alumna del Máster de Acceso a la Abogacía impartido por Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y Escuela de Práctica Jurídica del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, como Trabajo de Fin de Máster.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Los días 20 de enero, 2 de febrero, 3 de marzo y 11 de junio, todos ellos del año 2016, se produjeron inundaciones provocadas por el desbordamiento del río Ebro en su tramo aragonés que se inicia en el Término Municipal de Novillas.

SEGUNDO. - Las continuas y persistentes inundaciones conllevaron la afección tanto directa como indirecta a las plantaciones de regadío, infraestructuras (riegos, caminos), así como la pérdida total de la cosecha, al tener lugar una inundación continuada, que provocó no solamente daños en el ciclo de las plantaciones aún no cosechadas, sino que igualmente dejó afectadas las futuras, al no poder continuar el ciclo vegetativo, causando, por ende, tanto daños directos en los cultivos por la inundación, como lucro cesante debido a las afecciones de la inundación.

TERCERO. - La persistencia de las riadas y sus consecuencias sobre los cultivos ha implicado un agravamiento enorme de los perjuicios económicos, hasta límites que el particular no debe soportar y que son incompatibles con una ordena gestión y control del dominio público hidráulico por parte del Organismo de Cuenca.

CUARTO. - La SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX se presentó en el despacho de abogados ante el anegamiento de sus fincas y las consecuencias sobre los cultivos, para consultar si la misma tiene la obligación de soportar el enorme perjuicio económico que ello conlleva.

QUINTO. – En virtud del informe pericial emitido por el Ingeniero Agrónomo Don X, se cuantifican en 56.984,06 € los daños ocasionados en las fincas de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX a consecuencia de las inundaciones provocadas por el desbordamiento del río Ebro en el Término Municipal de Novillas (Zaragoza).

II. DOCUMENTACIÓN

Como documentación de partida para realizar este dictamen se ha contado con los siguientes documentos:

1. Informe fotográfico y croquis de las inundaciones y los daños provocados por el desbordamiento del río Ebro en su tramo aragonés que se inicia en el Término Municipal de Novillas, acaecidas los días 20 de enero, 2 de febrero, 3 de marzo y 11 de junio, todos ellos del año 2016.
2. Informe pericial emitido por el Ingeniero Agrónomo Don X, donde se recogen las zonas preferentes de acumulación de sedimentos, dando como resultado que en la zona citada, la acumulación de sedimentos era de una magnitud lo suficientemente considerable para afectar el curso fluvial normal, entendiéndose así que la falta de mantenimiento del cauce por parte de la Administración hidráulica, ha provocado una elevación del nivel del río y que dicha elevación ha determinado que, con los mismos caudales que en episodios de anteriores crecidas, las afecciones hayan sido mayores, provocando de este modo dichos desbordamientos, y ocasionando a su vez daños en los terrenos de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX.

III. CUESTIONES PLANTEADAS

De acuerdo con los antecedentes de hecho expuestos, se suscitan las siguientes cuestiones jurídicas:

1. ¿Cuáles son los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración?
2. ¿La falta de actuación de la Confederación Hidrográfica del Ebro en el ejercicio de sus obligaciones relativas a la limpieza del cauce y las riberas del río Ebro, ha

sido determinante a la hora de agravar las consecuencias de las crecidas acaecidas?

3. De ser así, ¿existiría responsabilidad patrimonial de la Administración? ¿O en su caso, debe considerarse que el particular tiene el deber jurídico de soportar el daño?
4. ¿Cabría una posible indemnización a los damnificados como consecuencia de las inundaciones producidas por la inadecuada gestión y control del dominio público hidráulico por parte del Organismo de Cuenca?
5. ¿Qué ocurre si la finca está incluida en zonas inundables? ¿Procedería igualmente en tal caso la responsabilidad administrativa?
6. ¿Qué órgano judicial sería competente para conocer de una eventual denegación de reclamación de responsabilidad en la vía administrativa?

IV. NORMATIVA APLICABLE

1. *Constitución Española, 1978.*
2. *Directiva Marco de Aguas (Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre).*
3. *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.*
4. *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.*
5. *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

6. *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*
7. *Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.*
8. *Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.*
9. *Real Decreto 849/1986, de 11 de abril por el que se aprueba el reglamento del Dominio Público Hidráulico.*
10. *Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.*

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Teoría general sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración y la circunstancia de fuerza mayor en los casos de petición de responsabilidad administrativa por inundaciones

Con carácter previo al examen de la cuestión, procede hacer referencia a los principios generales de la responsabilidad administrativa. Principios que tienen una continuidad evidente desde el comienzo de la regulación de la responsabilidad administrativa en la Ley de Expropiación Forzosa de 17 de diciembre de 1954, lo que entonces se indicaba en el art. 121 de esa Ley y más tarde pasó a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Posteriormente se aprobó la Ley de 30/1992, de 26 de noviembre, que tiene ahora su plasmación en las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, actualmente vigente y de referencia en el tema que nos ocupa.

Un examen sucinto de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, permite concretarlos del siguiente modo¹:

1. Que exista un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en el sentido de actividad administrativa, comprendiendo tanto la actividad de servicio público prestacional como la actividad de policía o limitación, la actividad sancionadora y la arbitral o, la gestión, actividad o quehacer administrativo, extendiéndose a todas las formas de acción u omisión administrativa.
2. Que exista una relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño producido y, por tanto, se pueda imputar a la Administración el deber de resarcir el daño, siempre que exista verosimilitud del nexo entre la actuación administrativa y el daño producido.
3. Que no exista fuerza mayor determinante de exclusión de responsabilidad, en el sentido de aquel suceso no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable.
4. Que se trate de un daño efectivo, cierto, ya producido, evaluable (es decir, que concorra un auténtico quebranto patrimonial) e individualizable con relación a una persona o grupo de personas concreto, esto es, que no recaiga sobre la colectividad.

Por su parte, la sentencia del TS de 20 de mayo de 1998 (EDJ 1998/5989), entre otras, concreta los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración del siguiente modo²:

1. La lesión patrimonial equivale a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente.

¹ Vid. STS 1847/1994, de 8 de octubre de 1998. Fuente: CENDOJ. Enlace: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e44d00d3fdf7c95b/20030906>. VER ANEXO.

² NIETO, A., «La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa», Doctrina Jurisprudencial Revista Española de Derecho Administrativo, 1986, ISSN 0210-8461, N.º 51, pp. 427-434.

2. La lesión se define como daño ilegítimo.
3. El vínculo entre la lesión y el agente que la produce, es decir, entre el acto dañoso y la Administración implica una actuación del poder público en uso de potestades públicas.
4. La lesión ha de ser real y efectiva, nunca potencial o futura, ni se deben indemnizar daños hipotéticos ni expectativas de derecho (STS de 16 de mayo de 2000, EDJ 2000/11990).

Por último, además de estos requisitos, es necesario tener en cuenta que la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente³ que la responsabilidad patrimonial de la Administración, contemplada por los artículos 106.2 de la CE, 40 de la LRJA de 1957 y 121 y 122 de la LEF, se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, sin necesidad de que se demuestre la culpa o negligencia de la Administración actuante, y bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquella, se haya producido un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente.

Esta principal característica implica que, para exigir aquella responsabilidad, no será necesario que los titulares o gestores de la actividad administrativa, que ha generado un daño, hayan actuado con dolo o culpa. Es más, ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

De este modo, debe concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. Por tanto, no existirá deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, será imputable a la

³ Como por ejemplo en sus sentencias del 14 de mayo, 4 de junio, 2 de julio, 27 de septiembre, 7 de noviembre y 19 de noviembre de 1994; 11 de febrero, 25 de febrero, 28 de febrero y 1 de abril de 1995.

Administración actuante la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa considerada⁴.

En este sentido, los principios mencionados anteriormente permiten la constatación de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual, debiendo destacarse, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 142/2012, de 8 de mayo de 2013:

- a) Que entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél.
- b) Que no son admisibles, en consecuencia, otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que -válidas como son en otros terrenos- irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.
- c) Que la consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo causal, 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 lesión y de la consiguiente obligación de soportarla.
- d) Finalmente, el carácter objetivo de la responsabilidad impone a la Administración la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor, o de circunstancias que demuestran la existencia de un dolo o negligencia de la víctima, suficientes como para considerar roto el nexo de causalidad. Y ello porque no

⁴ MAGÁN PERALES, J.M., «*La responsabilidad patrimonial en el ámbito de la administración local*». Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales, edición n.º 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, enero 2010.

sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia.

- e) La jurisprudencia del Tribunal Supremo exige, que para apreciar la responsabilidad objetiva, no se requiere otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño, prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud de la actuación de la Administración autora del daño, siempre que la actuación lícita o ilícita de la Administración se produzca dentro de sus propias funciones. Esta formulación no sólo no desnaturaliza la doctrina de la responsabilidad objetiva de la Administración pública, sino que la fortalece y aclara. Siendo necesario para poderla aplicar, que la conducta de la Administración sea la causa del daño.

Por otro lado, cabe hacer especial mención a la circunstancia de la fuerza mayor en los casos de petición de responsabilidad administrativa por inundaciones, que tal y como se ha mencionado con anterioridad, opera como causa eximente de responsabilidad patrimonial en los supuestos de inundaciones.

La doctrina del Consejo de Estado⁵ ha venido reservando el concepto de fuerza mayor para los *«acontecimientos insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio»* o para *«aquel suceso que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable, que haya causado un daño material y directo que exceda visiblemente de los accidentes propios del curso normal de la vida por la importancia y trascendencia de su manifestación»*.

Por tanto, se entiende que la fuerza mayor opera exclusivamente en los supuestos de lluvias insólitas, de carácter excepcional o extraordinarias y, en todo caso, de consecuencias inevitables, aunque dichas lluvias pudieran ser previsibles⁶. Sin embargo,

⁵ Vid. Dictámenes de 29 mayo 1970 y de 28 marzo 1974.

⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *«Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual»*, Aranzadi, Pamplona, 2009, ISBN: 9788499031293.

tal y como se hará referencia *a posteriori*, en relación con la fuerza mayor, debe considerarse cómo afecta a su operatividad la concurrencia de otras circunstancias imputables a la Administración hidráulica a la hora de excluir o no la responsabilidad patrimonial de ésta. De modo que, la aplicación de la teoría de la causalidad adecuada, permitirá obligar a la Administración a indemnizar cuando su conducta adquiera esta relevancia especial entre el conjunto de causas productoras del daño⁷.

2. Concurrencia de los requisitos que dan lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración Hidráulica

Habiéndose aludido a los diversos elementos fundamentales propios de la teoría general sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, pasaremos a continuación a analizar si en el caso concreto puede apreciarse la concurrencia de los mismos.

A) Existencia de una lesión individualizable que el particular no tiene el deber jurídico de soportar

La configuración de la responsabilidad patrimonial de la administración en nuestro derecho exige añadir al hecho objetivo del daño o perjuicio el componente específico de que el particular afectado no venga jurídicamente obligado a soportar dicho daño.

Por tanto, la responsabilidad surgirá cuando concurren todos los requisitos legalmente exigibles, y se considere producida una lesión, entendida a nivel conceptual como el auténtico centro de gravedad del sistema y que puede definirse como un daño antijurídico proveniente de la actuación (u omisión) administrativa que el particular no tiene el deber de soportar.

⁷ARIAS MARTÍNEZ, M.A., «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: objetividad y relación de causalidad en la jurisprudencia reciente», Revista Aragonesa de Administración Pública, 1999, núm. 15, pp. 407-443.

En este sentido, procede traer a colación la STS 5042/2009, de 1 de julio de 2007, donde se manifiesta que:

«no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa».

Ello quiere decir que la antijuridicidad no implica que la actuación administrativa sea o no contraria a derecho, sino que la misma reside en el daño causado al perjudicado y en que precisamente éste no tenga la obligación de soportarlo.

B) La antijuridicidad de la actuación administrativa causante del daño

La regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración incorporada a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, consolida el planteamiento de una responsabilidad objetiva de las administraciones públicas desligada de cualquier concepto de culpa, circunstancia que permite reclamar por responsabilidad aun en el supuesto de que la actuación directa no sea contraria a derecho.

Es preciso sin embargo que exista un elemento de antijuridicidad del que se deduzca que quien reclama no tenía obligación jurídica de soportar la lesión económica o el daño causado.

Así pues, y tal y como se analizará en profundidad a lo largo de estas líneas, los daños sufridos por la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX son de carácter antijurídico, puesto que no existe ninguna Ley que haya establecido el deber o la obligación de soportar las consecuencias provocadas por el desbordamiento de cauces de titularidad pública sin que ésta lleve aparejada compensación alguna.

C) Relación de causalidad

La relación de causalidad, es sin duda un requisito de especial relevancia puesto que, como señala el Tribunal Supremo en su sentencia de 15 de enero de 2013 (recurso 779/2012):

«no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, 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, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento».

En lo concerniente a la relación causal y en atención al caso que nos ocupa no nos cabe la menor duda de que nos encontramos ante una omisión por parte de la Administración Hidráulica ya que ante una situación hidrológica que en nada puede calificarse de extraordinaria se producen daños que se reiteran y se prolongan en el tiempo debido a la falta de mantenimiento del cauce, dándose por tanto, todos los elementos de la causalidad necesarios para imputar a la administración la responsabilidad patrimonial sufrida.

Sería razonable pensar que los cauces deben estar en condiciones de poder soportar crecidas de carácter ordinario que regularmente (anualmente) se producen, siendo un cometido de la Administración Hidráulica, incardinado en la función de control y administración del dominio público hidráulico, el de realizar las labores de mantenimiento que sean precisas. En caso contrario la producción de daños evitables debe ser imputada a la administración competente.

Respecto a los daños, es importante resaltar que los mismos han sido ocasionados, además de por la falta de limpieza del cauce, a consecuencia de las sucesivas y prolongadas avenidas del río Ebro, debiendo calificarse éstos, por ende, como «daños continuados». En este orden de cosas, debe ser traída a colación, la STS 5655/1991, de 22 de junio de 1995, en la que se examina la diferencia que existe entre los llamados

daños continuados y daños permanentes, siendo los primeros aquellos cuyos efectos son prolongados y el agravamiento del daño se produce en el transcurso del tiempo, mientras que los daños permanentes son aquellos en los que el daño no se modifica pese a su duración en el tiempo. A este respecto, la diferencia entre ambas tiene especial importancia respecto al cómputo del plazo de prescripción de la acción, de tal forma que en los daños continuados el plazo no se inicia hasta que no cesan los efectos lesivos y, por el contrario, en los daños permanentes el plazo se inicia desde el momento en el que se produce el hecho causante del daño.

Por otro lado, y en cuanto a la imputación de los daños a la Confederación Hidrográfica del Ebro, cabe mencionar la abundante jurisprudencia al respecto donde se establece la concurrencia de responsabilidad patrimonial de la administración por el incumplimiento omisivo del deber de poner fin o impedir hechos o actos ajenos a la actuación administrativa que puedan provocar el desbordamiento. Siendo el único supuesto en el que la jurisprudencia establece la exoneración de responsabilidad hacia la administración para aquellos casos en los que concurran causas de «fuerza mayor» (STS 8879/1992, de 7 de octubre de 1997).

Dicho lo anterior, es obligado a su vez citar la constante y abundante jurisprudencia sobre los deberes asignados a los Organismos de Cuenca, donde se considera producida la responsabilidad administrativa por la falta de cumplimiento de lo que la sentencia mencionada entiende como obligaciones de realizar dragados y labores de limpieza, en general, del cauce del río Ebro, con especial referencia a las últimas sentencias de la Audiencia Nacional aparecidas a partir de la 662/2015, de 12 de mayo de 2017, y continuando con las 435/2016, de 24 de noviembre de 2017 (ésta referida a la cuenca del Júcar), la 1308/2015, de 22 de enero de 2018, así como la 1720/2015, de 13 de abril de 2018, la 90/2016, de 17 de abril de 2018 y por último la 56/2016, de 20 de abril de 2018.

Pues bien, tal y como explica el informe técnico de la Confederación Hidrográfica del Ebro de fecha 16 de marzo de 2017, los daños producidos en los terrenos propiedad de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX recurrente tuvieron como causa fundamental, directa e inmediata el desbordamiento del río Ebro a su paso por el término municipal de Novillas (Zaragoza), siendo así que dicho desbordamiento afectó a los terrenos situados

en las inmediaciones. Asimismo, se entendió que la falta de mantenimiento del cauce por parte de la CHE, responsable de la limpieza y conservación del mismo, provocó una elevación del nivel del río y que dicha elevación determinó que, con los mismos caudales que en episodios de anteriores crecidas, las afecciones fueran mayores, provocándose de este modo dichos desbordamientos, y ocasionándose a su vez daños en los terrenos de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX.

De ello resulta necesario admitir que en el cauce del río Ebro ha habido durante mucho tiempo una clara falta de mantenimiento, por lo que la sedimentación ha sido progresiva. Este deficiente mantenimiento, y la consiguiente acumulación de maleza y otros materiales, unidas a un episodio de precipitaciones abundantes, configuran los fundamentos inequívocos de la responsabilidad patrimonial de la Administración competente, esto es, la Confederación Hidrográfica del Ebro.

En conclusión, y a fin de valorar la concurrencia del necesario nexo causal, tres son los elementos relevantes que deben ser tenidos en cuenta: (i) que las parcelas objeto de reclamación han resultado anegadas por la máxima crecida ordinaria, (ii) que las avenidas que se analizan en el presente proceso tuvieron carácter ordinario y (iii) que la actuación de la CHE no ha sido correcta atendiendo a las competencias y obligaciones que tiene atribuidas.

3. Los deberes de la Administración en la relación con el mantenimiento y limpieza de los cauces

Una vez establecidos los requisitos que dan lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración Hidráulica, la cuestión se centra en determinar si el funcionamiento normal o anormal de la Administración - Organismo de Cuenca - Confederación Hidrográfica del Ebro, en el control de las sucesivas avenidas acaecidas durante los días 20 de enero, 2 de febrero, 3 de marzo y 11 de junio del 2016, ha sido la causa determinante de los daños sufridos en las propiedades de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX, para lo cual atenderemos a los siguientes puntos:

A) Competencia y responsabilidad de la Administración Hidráulica

La competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro derivada de la titularidad que ostenta la Administración General del Estado sobre el dominio público hidráulico de las cuencas intracomunitarias como la del río Ebro cuya gestión se encuentra encomendada *ex lege* a los Organismos de Cuenca, siendo las funciones de estos, entre otras, la de administración y control del dominio público hidráulico (artículo 23.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA).

Ciñéndonos al caso que nos ocupa, el origen de los repetidos y continuados desbordamientos del río Ebro es poco discutible por las razones que más adelante se apuntarán, así como que las inundaciones que han afectado a las fincas de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX, y que han provocado estos daños y perjuicios, son susceptibles de reclamación.

En efecto, la Administración Hidráulica dispone de potestades suficientes para la salvaguarda del dominio público hidráulico, pero en contrapartida también asume la obligación de proteger a las personas, a sus patrimonios ribereños y de compensar de forma adecuada los daños ocasionados en el caso de riadas. En este sentido, la SAN 1976/2001, de 21 de diciembre de 2005 dejó perfectamente claro que la competencia de la CHE, en lo concerniente a la policía de aguas no se refiere únicamente a la defensa de los cauces y riberas, sino también a la salvaguarda de la vida de las personas y sus bienes.

Como no puede ser de otro modo las prerrogativas a disposición de la administración han de acompañarse de ciertos deberes que garanticen ejercicio adecuado y coherente de las mismas.

B) Obligación de limpieza de los cauces y riberas por el titular del dominio público hidráulico

El TRLA en sus artículos 7, 8, 42, 46, 77, 92.e), y 94, alude a las operaciones de dragado, limpieza y desbroce de los cauces públicos para eliminar arena, piedras y otros objetos que pudieran obstaculizar la corriente fluvial. Por su parte, en los artículos 10, 11,

48, 49, 79, y 235 del Real Decreto 849/1986, de 1 de abril por el que se aprueba el reglamento del Dominio Público Hidráulico, contemplan acciones tales como trabajos de protección de márgenes o la modificación de cauces.

El artículo 42 de la TRLA establece que los Planes Hidrológicos imponen a los Organismos de Cuenca, como es la CHE, la obligación de incluir los criterios sobre actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones y avenidas.

El artículo 46 del mismo texto legal pone de manifiesto el deber de prevención del titular del dominio público hidráulico, otorgándole la competencia para la realización de las obras hidráulicas que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones.

Además de lo anterior, el artículo 92 de la TRLA contempla entre los objetivos de la protección del dominio público hidráulico los de:

a) Prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos

e) Paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

g) Evitar cualquier acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico.

En lo que respecta al Reglamento del Dominio Público Hidráulico (en adelante RDPH), para alcanzar dichos objetivos, su artículo 10.1 establece que *«podrán realizarse en caso de urgencia trabajos de protección de carácter provisional en las márgenes de los cauces»*.

Por otro lado, los artículos 48 y 49 el RDPH inciden en la prevención de las avenidas, el mantenimiento y la limpieza del cauce, permitiendo el depósito temporal en las zonas de servidumbre de los predios ribereños cuando hayan de retirarse otros objetos que al obstruir o torcer el curso de las aguas amenacen con que éstas produzcan daños.

Sin embargo, son las competencias de los Organismos de Cuenca (en este caso de la CHE) relativas a la policía de aguas reguladas en el artículo 94 del TRLA y el artículo 235 del RDPH, las que operan como auténtico título de imputación de la responsabilidad patrimonial hacia estas administraciones, según reiterada jurisprudencia que más adelante se citará.

Es importante también hacer referencia en este apartado a la regulación contenida en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, cuyo artículo 28 determina:

«En el dominio público hidráulico se adoptarán las medidas necesarias para corregir las situaciones que afecten a su protección, incluyendo la eliminación de construcciones y demás instalaciones situadas en el mismo. El Ministerio de Medio Ambiente impulsará la tramitación de los expedientes de deslinde del dominio público hidráulico en aquellos tramos de ríos, arroyos y ramblas que se considere necesario para prevenir, controlar y proteger dicho dominio. (...) El Ministerio de Medio Ambiente promoverá convenios de colaboración con las Administraciones Autonómicas y Locales que tengan por finalidad eliminar las construcciones y demás instalaciones situadas en dominio público hidráulico y en zonas inundables que pudieran implicar un grave riesgo para las personas y los bienes y la protección del mencionado dominio».

De la anterior normativa, y de la asignación de específicas facultades y deberes de mantenimiento a la Administración, se deduce la importancia que la limpieza de los cauces tiene para preservar y evitar el deterioro de los mismos, por colmatación tanto de sedimentos como de maleza, y por tanto en la minimización de los efectos de las inundaciones al mantenerse la escorrentía natural del río.

Asimismo, se ha de tener en cuenta, dentro de las referencias generales los instrumentos normativos existentes, la aparición en el mes de enero de 2016 en el BOE de los Reales Decretos que aprueban tanto los Planes Hidrológicos de Cuenca con ámbito de demarcación hidrográfica como los Planes de Gestión del Riego de Inundación (PGRI). En buena parte de los casos y si se examina el contenido de ambos tipos de Planes puede observarse que se produce una cierta interrelación entre ellos dada la existencia en algunos Planes Hidrológicos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica de

normas sobre inundaciones, normalmente construidas desde el ámbito de la prevención o regulación de usos en las zonas de policía o inundables⁸.

A este respecto hay que poner de manifiesto que en el caso de la demarcación hidrográfica del Ebro no existe ningún tipo de decisión normativa en el ámbito de su Plan Hidrológico de Cuenca, por lo que ante la falta de carácter normativo del PGRI, las normas relativas a la prevención y protección frente a las inundaciones hay que buscarlas en el caso de las demarcaciones hidrográficas, exclusivamente, en la normativa general de aguas (TRLA y RDPH). En este sentido, resultaría conveniente que el futuro Plan Hidrológico de la Demarcación del Ebro, que entre muchas otras cosas es el que se ocupa de regular la prevención y protección frente a las inundaciones, recogiera medidas específicas para subsanar las deficiencias que se han venido apreciando en las últimas crecidas del río Ebro.

C) Interpretación jurisprudencial de la limpieza de los cauces

Lo que fundamentalmente se plantea en la serie de sentencias que se van a examinar a continuación es el contenido de las obligaciones de las Administraciones hídricas en relación al concepto del mantenimiento de cauces para lo que suele acudir en ellas a la cita y consulta de determinados artículos de la legislación de aguas. Así y de forma reiterada, las sentencias consultadas se refieren a los arts. 23, 40, 42, 92 y 94 del TRLA, de los que se deduce la obligación de las administraciones públicas hidráulicas competentes, encargadas de la administración y control del dominio público hidráulico, de mantenerlo en buen estado y de asegurar su adecuada protección con arreglo a lo previsto en el correspondiente Plan Hidrológico de cuenca, que comprenderá los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos⁹.

⁸ EMBID IRUJO, I., «*La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia de inundaciones*», Aranzadi, Pamplona, 2018, ISBN: 978-84-9197-807-7, pp. 49.

⁹ *Vid.* SAN 662/2015, de 12 de mayo de 2017. Fuente: CENDOJ. Enlace: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/6ea00b14d0bc2e7c/20170619>. VER ANEXO.

Pues bien, y antes de entrar en materia, cabe mencionar que dentro del orden jurisdiccional contencioso-administrativo pueden encontrarse sentencias provenientes de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, y de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Sentencias emanadas de distintos órganos judiciales en las que puede apreciarse la misma línea jurisprudencial respecto al caso que nos ocupa.

Así el Tribunal Supremo en sus sentencias de 24 de enero de 1992, rec. 50/1987, 17 de marzo de 1993, rec. 694/1988, y de 31 de octubre de 2006, rec. n.º 3952/2002 determina que el deber de conservación de los cauces es una de las manifestaciones más importantes que en materia de policía de aguas tienen atribuidas los Organismos de Cuenca.

En este mismo sentido se pronuncia la SAN 1976/2001, de 21 de diciembre de 2005, que solventó las reclamaciones de responsabilidad ocasionadas con motivo de las inundaciones del camping de Bisecas. En esta sentencia la Audiencia Nacional deja totalmente claro que la competencia en materia de policía de aguas no se refiere únicamente a la defensa de los cauces sino también a la salvaguarda de la vida y la integridad de las personas y sus bienes.

En la misma línea se mantienen las más recientes sentencias de la Audiencia Nacional, donde se entiende producida la responsabilidad administrativa por falta de cumplimiento de las obligaciones del Organismo de Cuenca, especialmente las de realizar dragados y labores de limpieza en el cauce del río Ebro. A este respecto, conviene hacer singular referencia a las últimas sentencias de la Audiencia Nacional aparecidas a partir de la 662/2015, de 12 de mayo de 2017, y continuando con la 435/2016, de 24 de noviembre de 2017 (ésta referida a la cuenca del Júcar), la 1308/2015, de 22 de enero de 2018, así como la 1720/2015, de 13 de abril de 2018, la 90/2016, de 17 de abril de 2018 y por último la 56/2016, de 20 de abril de 2018.

Respecto a la jurisprudencia de los distintos Tribunales Superiores de Justicia cabe destacar los siguientes pronunciamientos¹⁰, siendo en primer lugar, obligado citar la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León 367/2003, de 30 de septiembre de 2003 en la que establece la obligación por parte de la Administración hidráulica en la limpieza y dragado de los cauces de los ríos por tal de evitar avenidas y desbordamientos que puedan ocasionar daños:

«... el alcance de la obligación de la administración hidráulica acerca de la limpieza y dragado de los cauces cuando la sedimentación progresiva, la acumulación de maleza u otras circunstancias puedan provocar desbordamientos peligrosos».

En la misma línea, debe citarse la sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid 615/2003, de 5 de junio de 2004 que determina la responsabilidad por los daños inferidos a un predio como consecuencia de la inundación debida a la acumulación de maleza que provocó una elevación de la lámina de agua:

«... el desbordamiento del río Alagón, debido a la acumulación de maleza en las riberas que elevó y cegó el curso de las aguas, originó la pérdida de la tierra vegetal de la parcela (...) estas circunstancias definen, según la doctrina jurisprudencial que acaba de exponerse, unas circunstancias relacionadas con la omisión en la función de policía de aguas por parte de la administración suficiente para integrar un supuesto de responsabilidad patrimonial».

Idéntico planteamiento es el que asume la STSJ de Asturias 701/2003, de 26 de noviembre de 2003, que fija que es el Organismo de Cuenca el obligado a realizar las actuaciones y obras de acondicionamiento, limpieza y canalización que fueren precisas para que el cauce del río esté en condiciones normales para que discurra el agua sin riesgo de producir inundaciones:

«(...) del citado Organismo de Cuenca al corresponderle la competencia para la realización de aquellas obras de limpieza, canalización y acondicionamiento del entorno que fueran necesarias para el normal discurrir del cauce sin riesgo de

¹⁰ FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F., «La responsabilidad patrimonial de la Administración hidráulica en el supuesto de inundaciones», Revista de Administración Pública, 2010, núm. 182, pp. 131-135.

riadas, como consta que ha realizado posteriormente a los hechos denunciados (...)».

Finalmente traemos a colación la STSJ de Aragón de 11 de abril de 2007¹¹ y otra de 25 de febrero de 2008¹² que condenan a la CHE por los daños provocados como consecuencia de no haber ejecutado las obras de reparación de una mota tras unas inundaciones anteriores.

Según puede apreciarse, la doctrina judicial parte de imponer a la Administración hidráulica un deber genérico de conservación de los cauces y de su entorno, siempre y cuando no se den los casos en que concurra la causa eximente de la fuerza mayor¹³.

En definitiva, y por todo lo expuesto, queda acreditada la obligación de la Administración Hidráulica acerca de la limpieza y dragado de los cauces cuando la sedimentación progresiva, la acumulación de maleza u otras circunstancias puedan producir desbordamientos peligrosos.

En efecto, la Confederación Hidrográfica del Ebro es el organismo responsable de la limpieza y la conservación del cauce, que tiene como objetivo evitar que el río Ebro provoque daños en las personas y bienes colindantes. Habida cuenta de lo anterior, y al no haberse realizado dichas labores de forma adecuada, serán imputables a la referida entidad los daños causados en los terrenos de la recurrente. Dicho de otro modo, cuando exista un riesgo de desbordamientos peligrosos y éstos se deban a la falta de limpieza y dragado del cauce, se podrá exigir una actuación de la Confederación Hidrográfica del Ebro, respetándose en todo caso lo dispuesto en el TRLA.

¹¹ Vid. STSJ de Aragón 401/2004, de 11 de abril de 2007. Fuente: CENDOJ. Enlace: VER ANEXO.

¹² Vid. STSJ de Aragón 416/2004, de 25 de febrero de 2008. Fuente: CENDOJ. Enlace: VER ANEXO.

¹³ FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F., «*La responsabilidad patrimonial de la Administración hidráulica en el supuesto de inundaciones*», Revista de Administración Pública, 2010, núm. 182, p. 135.

4. Incidencia en la responsabilidad administrativa del carácter inundable de las parcelas y ordinario de las avenidas

Determinados cuáles son los deberes de la Administración en la relación con el mantenimiento y limpieza de los cauces, así como el alcance que la jurisprudencia ha otorgado a los mismos, se atenderá a la incidencia que pudieran tener en la responsabilidad administrativa el carácter inundable de las parcelas y ordinario de las avenidas.

A) Carácter inundable de las parcelas

La correcta calificación urbanística de los suelos afectados por un riesgo de inundación resulta un elemento clave en la protección jurídica frente a este riesgo. No en balde, la limitación de usos del suelo en las zonas inundables se ha erigido como la principal medida prevista por la normativa de aguas (sobre todo tras la última reforma del RDPH) para garantizar la seguridad de las personas y bienes en estas zonas¹⁴.

Así pues, comenzando por el primero de los elementos, es decir, el carácter inundable de las parcelas, cabe traer a colación la normativa española sobre aguas, en la que se definen los cauces naturales de los ríos como aquellos terrenos ocupados por las aguas en las máximas crecidas ordinarias, conforme a lo indicado en el artículo 4 del RDPH:

«Álveo o cauce natural de una corriente continua o discontinua es el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias (artículo 4 del texto refundido de la Ley de Aguas). La determinación de ese terreno se realizará atendiendo a sus características geomorfológicas, ecológicas y teniendo en cuenta las informaciones hidrológicas, hidráulicas, fotográficas y cartográficas que existan, así como las referencias históricas disponibles».

¹⁴ ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M., «Sobre la ordenación urbanística de los terrenos inundables tras la aprobación del Real Decreto 638/2016». Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar, 2018, ISBN 978-84-9148-444-8, pp. 95.

Por su parte, el caudal de la máxima crecida ordinaria (en adelante m.c.o.¹⁵) se determina conforme a lo dispuesto en el citado artículo 4 del RDPH, estableciéndose un modo de estimarlo que, para cada tramo fluvial y cauce, asigna una magnitud de este caudal máximo. Según la situación geográfica de la cuenca del tramo fluvial (con mayor o menor escorrentía), la máxima crecida ordinaria se presenta estadísticamente asociada a un periodo de recurrencia entre 2 y 7 años.

En el caso del tramo medio del río Ebro (Castejón-Zaragoza), se considera que el periodo de retorno es de 2,5 años y el caudal de la máxima crecida ordinaria se sitúa entre 2.000 y 2.200 m³/s según diversos estudios, entre ellos el Mapa de Caudales Máximos elaborado por el CEDEX (2011). Por tanto, y partiendo de esta información, las parcelas objeto de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX en el término municipal de Novillas (Zaragoza), se encuentran todas ellas situadas dentro del área cubierta por el caudal correspondiente a la máxima crecida ordinaria y, por lo tanto, son terrenos que se incluyen en la cartografía de zonas inundables.

Sin perjuicio de la relevancia que tiene el carácter inundable de las parcelas en cuestión a la hora de apreciar la existencia de nexo causal, lo cierto es que no puede

¹⁵ Las iniciales m.c.o. aluden al concepto de máxima crecida ordinaria. Respecto del concepto e importancia del fenómeno de las máximas crecidas ordinarias, el Informe sobre las avenidas del primer trimestre de 2015 en la Cuenca del Ebro, de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente. Gobierno de España, julio 2015, pp. 6-7, [Recurso en línea]. Enlace: <http://www.chebro.es/contenido.streamFichero.do?idBinario=19259>, establece que: «Pese a ser un concepto clave en la definición del Dominio Público Hidráulico y su gestión, la m.c.o. no está definida de forma directa ni absolutamente precisa ni en la Ley de Aguas ni en el reglamento del Dominio Público Hidráulico. No obstante, la Ley y sobre todo el Reglamento hacen mención a dos elementos, esenciales, de la máxima crecida ordinaria: su caudal y su nivel. El nivel alcanzado por la m.c.o. en cuanto que conlleva el terreno cubierto por sus aguas, determina el concepto de álveo o cauce natural. (art. 4 del T.R. Ley de Aguas y del R. de D.P.H.). El caudal de la m.c.o. (art. 4.2 del R. de DPH), que resulta o es determinado por “la media de los máximos caudales anuales en su régimen natural durante diez años consecutivos, que sean representativos del comportamiento hidráulico de la corriente”. Es decir, el caudal que la determina se establece partiendo de los datos de (las series de) caudales máximos instantáneos anuales (“pico” o máximo caudal registrado cada año en mediciones quinceminutales), en régimen natural. De ellos se eligen diez años consecutivos con comportamiento representativo (serie que contenga tanto años húmedos como secos), y se obtiene su media, que es el valor del caudal de la máxima crecida ordinaria. Este cálculo hidrológico no es sencillo ni arbitrario. No lo determina el Organismo de cuenca en cada evento de crecida, sino que se calcula mediante estudios específicos. El CEDEX (Centro de Estudios y Experimentación de obras públicas del Ministerio de Fomento) ha elaborado un Mapa de Caudales Máximos (CAUMAX) en el que se asignan los caudales de máxima crecida ordinaria a cada tramo fluvial (junto con otros estadísticos) a partir de datos de estaciones de aforo (foronómicos) y también mediante otros métodos hidrometeorológicos. El caudal de la máxima crecida ordinaria sólo se determina por un valor máximo (el pico del hidrograma) y no por la duración de la crecida en conjunto. La máxima crecida ordinaria se presenta con cierta frecuencia (o recurrencia, también identificada como “periodos de retorno”) en cada río, entre 2 y 7 años, dependiendo de la pluviosidad de la región».

entenderse que ello conlleve de por sí un riesgo de inundación del terreno. Así como tampoco puede determinar el deber jurídico de su propietario de soportar cualesquiera daños causados por el desbordamiento de los cauces. Especialmente cuando la falta de mantenimiento del cauce por parte de la Administración Hidráulica, ha provocado una elevación del nivel del río que ha determinado que, con los mismos caudales que en episodios de anteriores crecidas, las afecciones hayan sido mayores, provocando de este modo desbordamientos, y ocasionando daños en los terrenos de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX.

Así lo entendió la Audiencia Nacional en su sentencia 662/2015, de 12 de mayo de 2017: *«pues bien, la mera inclusión de una finca en la Cartografía de Zonas Inundables no conlleva «per se» un riesgo tal de inundación de ese terreno por circunstancias naturales que determine el deber jurídico de su propietario de soportar cualesquiera daños causados por el desbordamiento de los cauces, sean cuales fueran las circunstancias concurrentes y las concretas causas del desbordamiento, en particular, las relacionadas con el estado de conservación del cauce y su eventual colmatación.»*

En consecuencia, tanto por el deficiente estado de conservación de sus cauces, como por la inadecuada gestión de desembalses, la antijuridicidad del daño se muestra evidente, no teniendo el perjudicado el deber jurídico de soportar los daños sufridos (SAN 296/2012, de 8 de julio de 2014, F.D. quinto; SAN 3/2015, de 15 de marzo de 2016, F.D. segundo, SAN 662/2015, de 12 de mayo de 2017, SAN 1308/2015, de 22 de enero de 2018, F.D. primero; SAN 1720/2015, de 13 abril de 2018, F.D. cuarto, etc...) y en virtud de ello, no puede considerarse que la mera la inclusión de una finca en tal cartografía es punto de partida para la negación posterior de cualquier responsabilidad administrativa.

Pues bien, a tenor de lo expuesto, podemos estimar que la Confederación Hidrográfica del Ebro es responsable de la limpieza y conservación del cauce con el objetivo de evitar que éste provoque daños y que, como dichas labores no se han realizado de forma adecuada, le es imputable el daño causado en los terrenos de la recurrente.

B) Carácter ordinario de las avenidas

Respecto al segundo de los elementos, se desprende el carácter ordinario de las avenidas al ser el caudal asociado a la misma inferior al de la máxima crecida ordinaria del río Ebro.

El umbral que separa las crecidas ordinarias de las extraordinarias es la máxima crecida ordinaria (m.c.o.). Así pues, se considerará ordinaria toda crecida que no supere los datos de caudal asignados a la m.c.o, y extraordinarias el resto, siendo éstas últimas aquellas que desbordan la capacidad del cauce e inundan las márgenes, la llanura de inundación del río.

Y aplicada esta previsión al caso, los distintos episodios de desbordamiento acaecidos durante el 2016, con unos caudales máximos próximos pero inferiores a la m.c.o., deben tener por lo tanto el carácter de ordinarios. A su vez, las avenidas se vieron aumentadas por la falta de mantenimiento del cauce por parte de la Administración Hidráulica, lo que provocó una elevación del nivel del río, siendo dicha elevación la que determinó que, con los mismos caudales que en episodios de anteriores crecidas, las afecciones fueran mayores.

Pues bien, a tenor de lo expuesto, podemos estimar que las avenidas acontecidas tuvieron carácter ordinario, no llegando en ningún momento al caudal de 2.000 metros cúbicos por segundo, considerado por la Confederación Hidrográfica del Ebro como caudal máximo de la avenida ordinaria del río Ebro.

Esta alusión al carácter ordinario o extraordinario de las crecidas es relevante a los efectos de determinar si concurre un supuesto de fuerza mayor, que pudiera romper el nexo de causalidad exonerando a la Administración de responder por los daños que se causasen. A este respecto, las crecidas de carácter ordinario no podrían enmarcarse dentro de los fenómenos calificados como fuerza mayor. Por el contrario, en las crecidas de carácter extraordinario sí que operaría la fuerza mayor como causa eximente de la responsabilidad patrimonial.

¿Pero qué se entiende propiamente por «fuerza mayor»? La doctrina la ha venido definiendo como:

«aquellos acontecimientos insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de la actividad o servicio administrativo concreto que constituyan sucesos que no hubieran podido preverse o que, previstos, no hubieran podido evitarse, y que causen un daño material y directo que exceda de los accidentes propios del curso normal de la vida por la importancia y trascendencia de su manifestación¹⁶».

Un último aspecto a considerar, en relación con la responsabilidad patrimonial de la administración, es cómo afecta a su operatividad la concurrencia de otras circunstancias imputables a la Administración hidráulica a la hora de excluir o no la responsabilidad patrimonial de ésta. A este respecto y en aplicación de la «teoría de la causalidad adecuada», el órgano jurisdiccional selecciona, entre todo el conjunto de circunstancias causantes del daño, aquella que, según la experiencia común, sea por sí sola idónea para producir el daño y decisiva en el caso concreto (esto es, sin cuya concurrencia no se hubiera producido). Ello permite obligar a la Administración a indemnizar cuando su conducta adquiere esta relevancia especial entre el conjunto de causas productoras del daño¹⁷.

En esta misma línea, nos encontramos con sentencias condenatorias para la Administración en supuestos en los que, el efecto de las lluvias torrenciales se vio notablemente agravado por el deficiente funcionamiento de una presa¹⁸:

«Conforme a la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los

¹⁶ CUADRADO ZULOAGA, D., *Fuerza mayor como causa eximente de la responsabilidad patrimonial*. Revista Actualidad Administrativa, N.º 19, Sección Estudios de Jurisprudencia, quincena del 1 al 15, nov. 2005, tomo 2, Editorial LA LEY, p. 2380. [Recurso electrónico]. Enlace: <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAxNjU3O1stSi4sz8PFsjAwNTQwNDQ5BAZlqlS35ySGVBqm1aYk5xKgCpTrIMNQAAA==WKE>.

¹⁷ CONDE ANTEQUERA, J., *La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2015, ISSN 1133-4797, N.º 45-46, pp. 67-100.

¹⁸ Vid. STS 455/1997, de 20 de octubre de 1997. Fuente: CENDOJ. Enlace: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d80cdd0b01ed1503/20060105>. VER ANEXO.

acontecimientos, se exige un presupuesto sin el que es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero y teniendo en consideración todas las circunstancias del caso junto a las lluvias torrenciales caídas, la defectuosidad en el funcionamiento del servicio, como hemos analizado, motiva la rotura de la presa, que produce, en los términos literales del Real Decreto-ley 20/1982 que las inundaciones “se vieran agravadas por el derrumbamiento de la presa de Tous” habiendo quedado acreditado en este proceso la relación de esta última causa en el efecto dañoso producido, pues con las compuertas abiertas el embalse hubiera laminado la avenida de mayor grado, no habiéndose probado que las lluvias intensas ocasionaran una situación imprevisible e insuperable».

De este modo, ocurre lo mismo en la STSJ de Madrid, 918/2004, de 8 noviembre 2004, donde se prioriza el mal estado del cauce frente a las fuertes lluvias caídas, imputándose en consecuencia responsabilidad a la Administración:

«Aun aceptando que las lluvias dispusieran de dicha condición de torrenciales e incluso que la mayor aportación proviniera del drenaje natural de la cuenca, la reducción de la capacidad hidráulica del cauce a la altura de la finca dañada influyó de una manera decisiva en la inundación, como ya se ha expuesto, y no es imputable a fuerza mayor el estado del cauce tanto por provenir indirectamente de los actos desarrollados por la propia demandada como por corresponder a ésta su cuidado, en ejercicio de las funciones de policía de aguas».

Además, a este respecto, la STSJ de Extremadura 38/2004, de 31 mayo 2004, ha sido determinante a la hora de valorar esa misma circunstancia (la desatención en el cuidado del cauce), al no haber probado la Administración que con una adecuada conservación del río el desbordamiento se hubiese producido igualmente:

«La sentencia de instancia considera probado que las inundaciones se debieron al mal estado acreditado del cauce, en el que la maleza y suciedad mermaban notablemente su capacidad de evacuación, no considerando relevante las precipitaciones de las últimas 24 h., que aunque eran las mayores de las acaecidas desde 1985, sin embargo no eran, per se, causa que demostrase que desbordaría la capacidad de evacuación del cauce de referencia, si el mismo se

encontrase en circunstancias adecuadas de conservación. La Sala ratifica los razonamientos de la instancia en este punto, en tanto que el recurrente ha acreditado los daños causados y el nexo causal, no acreditando el recurrente que el agua caída constituya una causa de fuerza mayor. Todos los testigos que han depuesto en prueba coinciden que la causa del desbordamiento del cauce fue su mal estado de conservación, y la Administración no acredita que estando el mismo con la adecuada conservación el agua hubiese desbordado el cauce, fenómeno que constituiría causa de fuerza mayor, es decir, que siendo previsto, con la diligencia debida hubiese sido inevitable el daño».

En conclusión, no se da ninguna razón objetiva para determinar que las fuertes lluvias caídas esos días constituyan una causa de fuerza mayor. En consecuencia, no puede eximirse de responsabilidad administrativa por los daños producidos a la CHE, puesto que estos se debieron a la falta de mantenimiento del cauce por parte del Organismo de Cuenca, responsable de su limpieza y conservación.

5. Indemnizaciones como consecuencia de las inundaciones producidas por la inadecuada ordenación, gestión y control del dominio público hidráulico por parte del Organismo de Cuenca

Se plantea frente a la Administración una pretensión de indemnización por responsabilidad patrimonial a partir del hecho de que la perjudicada, SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX, cumple cada uno de los requisitos para ser acreedora del derecho a recibir una compensación económica.

A este respecto, cabe traer de nuevo a colación los apartados 1 y 2 del art. 32 de la LRJSP donde se enumeran los requisitos que han de concurrir para que surja el derecho a la indemnización que la jurisprudencia ha concretado, dotándolos del contenido y de la delimitación necesaria para su aplicación práctica:

«1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o

anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas».

Es claro que, en el presente caso, el funcionamiento anormal del servicio de la Administración Pública, concretamente por el incumplimiento de los deberes de limpieza y mantenimiento del cauce del Ebro de esta última, ha sido el determinante de los daños causados a la propiedad de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX. Dichos daños son cuantificables económicamente e individualizados, existiendo una relación inmediata y exclusiva de causa-efecto entre el defectuoso funcionamiento de la Administración y los perjuicios causados, sin que tampoco puede hablarse de fuerza mayor. Esto es así ya que, de los datos pluviométricos aportados se deduce que los índices de lluvia caída en la zona fueron superiores a la media de años anteriores, pero de ningún modo la intensidad pluviométrica alcanzó cotas exageradamente cuantiosas que causaran o produjeran riadas o avenidas catastróficas en aquellos parajes. De hecho, estos extremos no han sido ni probados ni aludidos.

Por tanto, queda acreditada, tal y como se ha mencionado con anterioridad, la concurrencia de todos y cada uno los requisitos que han de concurrir para que se produzca el supuesto de responsabilidad patrimonial. Siendo en primer lugar, la efectiva realidad del daño evaluable económicamente e individualizado. Seguidamente que el daño o lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto. Y, por último, que no haya concurrido una causa de fuerza mayor, ni el perjudicado tenga el deber de soportar el daño.

Por todo lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que la falta de mantenimiento de los cauces por parte del Organismo de Cuenca es, sin duda, el origen de los daños producidos y, por consiguiente, esta circunstancia, unida a la concurrencia del resto de requisitos de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, permite reclamar por los daños sufridos, exigiéndose la oportuna indemnización.

6. Cuestiones procesales. La práctica y valoración de la prueba.

Finalmente, se recogen en este apartado algunas cuestiones de índole puramente procesal, así como aquellas cuestiones que constituyen lo relativo a la práctica y valoración de la prueba.

Cabe traer a colación, en primer lugar, el artículo 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ), donde se establece la competencia jurisdiccional del orden contencioso-administrativo en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, al disponer que los órganos judiciales de este orden:

«Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive».

Establecido lo anterior, debe mencionarse que antes de interponerse el correspondiente recurso contencioso-administrativo, deberá efectuarse una reclamación previa administrativa por los cauces previstos en la LPACAP. La resolución que recaiga pondrá fin a la vía administrativa, de conformidad con cuanto prevé el artículo 114.1.e de la LPACAP, y dejará abierta la posibilidad de interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo. De este modo, una vez haya recaído resolución administrativa (expresa o presunta), podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo, pues estos conocen de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.

Por otra parte, será competente por razón de la materia la Sala Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en virtud del art. 11.1.a de la LJCA. Dicha competencia deriva, en relación con el caso que nos ocupa, de que el acto administrativo,

en materia de responsabilidad patrimonial, se dictó por un Ministro o Secretario del Estado, en concreto la Ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, y de ser la cuantía reclamada de 56.984,06 euros y, por lo tanto, superior a 30.050 euros.

La competencia territorial y funcional vendrá atribuida a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, a tenor de lo dispuesto en el artículo 14 apartado primero regla segunda, donde se establece que:

«Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el juzgado o el tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado. Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las entidades de la Administración Local, la elección a que se refiere esta regla segunda se entenderá limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado».

Por último, se ejercitará la acción por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, regulada en el artículo 32 de la LRJSP, donde se establece que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En otro orden de cosas, cabe resaltar la importancia de la práctica de la prueba en los procesos sobre responsabilidad administrativa. Y es que no se debe ignorar, que las partes durante el proceso suelen aportar con su razonamiento jurídico sustentador de la reclamación o negador de la responsabilidad administrativa, distintos informes provenientes de órganos o expertos en la cuestión que se trata.

En relación a los criterios de distribución de la carga de la prueba, debe probar quien pide responsabilidad administrativa. Por el contrario, será la Administración quién

tenga la carga de la prueba cuando aduzca la existencia de fuerza mayor como eximente de la responsabilidad administrativa¹⁹.

Esta asignación resulta coherente con los principios generales de la carga de la prueba. A este efecto cabe recordar que, en aplicación de la remisión normativa establecida en los artículos 74.4 y disposición adicional sexta de la Ley Jurisdiccional de 1956 (artículo 60.4 de la vigente Ley 29/1988, de 13 de julio), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1.214 del Código Civil que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho («*semper necessitas probando incumbit illi qui agit*»). Así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega («*el incumbit probatio qui dicit non qui negat*») y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios («*notoria non egent probatione*») y los hechos negativos indefinidos («*negativa non sunt probanda*»)²⁰.

La prueba en el procedimiento administrativo se encuentra regulada en los arts. 77-78 de la LPACAP, preceptos que establecen, entre otras cuestiones, que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, que ésta se valorará según los criterios de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y que el período de práctica de la misma no será superior a treinta días ni inferior a diez.

Así el reclamante deberá acreditar, mediante cualquier medio de prueba válido en derecho, las cuestiones de hecho que determinan la existencia del daño, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. En defecto de esta prueba, procederá el rechazo de su solicitud de resarcimiento.

¹⁹ EMBID IRUJO, I., «*La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia de inundaciones*», Aranzadi, Pamplona, 2018, ISBN: 978-84-9197-807-7, pp. 157.

²⁰ Dictamen 29/2019 (Sección 1ª), de 22 de enero de 2019, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre: un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario.

Respecto de la posibilidad de instar la revisión de la prueba, se expresa muy bien a modo de ejemplo, en el F.D. 2º de la STS 2102/2003, de 26 de abril de 2007:

«Es además doctrina legal, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de(...) que la apreciación del nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido, o la ruptura del mismo, es una cuestión jurídica revisable en casación, si bien tal apreciación ha de basarse siempre en los hechos declarados probados por la Sala de instancia, salvo que éstos hayan sido correctamente combatidos por haberse infringido normas, jurisprudencia o principios generales del derecho al valorarse las pruebas, o haberse procedido, al hacer la indicada valoración, de manera ilógica, irracional o arbitraria».

Por otro lado, y respecto la sentencia examinada, no se encuentra ninguna decisión en la que se otorgue preferencia de principio por parte de los Jueces y Tribunales a informes de determinados órganos y organismos públicos por su relevancia o especialización conocida en el ámbito del agua y de las obras hidráulicas. Como tampoco existen preferencias o presunciones de validez superior por parte de los Jueces y Tribunales, los cuales forman su valoración conforme a las reglas de la sana crítica con arreglo a constante y abundante doctrina sobre este particular. Así y a modo de ejemplo, la SAN 662/2015, de 12 de mayo de 2017, en su fundamento sexto señala que: *«la Sala valorando dicho informe de conformidad con las reglas de la sana crítica (art.348 de la LECivil), llega la conclusión que procedía indemnización solicitada ²¹».*

A la vista de la jurisprudencia expuesta, se confirman las manifestaciones anteriormente realizadas acerca de la asignación de la carga de la prueba a los demandantes de responsabilidad patrimonial.

Llevando estos aspectos analizados al caso que nos ocupa, podemos concluir que queda acreditado que la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX sufrió una serie de daños debido a las continuas y persistentes inundaciones que provocaron la afección tanto directa como indirecta a las plantaciones de regadío, infraestructuras (riegos, caminos), así como la pérdida total de la cosecha, al tener lugar una inundación continuada, que provocó no solamente daños en el ciclo de las plantaciones aún no cosechadas, sino que

²¹ Vid. SAN 662/2015, de 12 de mayo de 2017. Fuente: ARANZADI INSTITUCIONES. VER ANEXO.

igualmente dejó afectadas las futuras, al no poder continuar el ciclo vegetativo, causando, por ende, tanto daños directos en los cultivos por la inundación, como lucro cesante debido a las afecciones de la inundación. En efecto, se aportan pruebas idóneas para acreditar que los daños causados a la propiedad de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX se produjeron por el funcionamiento anormal del servicio de la Administración Pública, concretamente por el incumplimiento de esta última en los deberes de limpieza y mantenimiento del cauce del Ebro.

CONCLUSIONES

Finalizada la exposición de los epígrafes que forman este dictamen, es necesario señalar que la situación en la que se encuentra la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX es factible de defensa, a pesar de que el resultado no depende únicamente de nuestros esfuerzos, pues es la Administración y en su caso los tribunales, quienes han de decidir al fin y al cabo sobre el asunto.

PRIMERA. - De acuerdo con lo expuesto anteriormente, queda acreditado que concurren todos y cada uno de los requisitos para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la administración. En concreto, por lo que se refiere a la relación de causalidad, se concluye que los daños producidos en los terrenos propiedad de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX tuvieron como causa fundamental, directa e inmediata, el desbordamiento del río Ebro a su paso por el término municipal de Novillas (Zaragoza).

SEGUNDA. - De ello resulta necesario admitir que en un cauce como el del río Ebro, en el que ha habido durante mucho tiempo una clara falta de mantenimiento, y en el que la sedimentación ha sido progresiva. Este deficiente mantenimiento, y la consiguiente acumulación de maleza u otros materiales, unidas a un episodio de precipitaciones abundantes, configuran los fundamentos inequívocos de la responsabilidad patrimonial de la Administración competente.

TERCERA. – En efecto, la Confederación Hidrográfica del Ebro es el organismo responsable de la limpieza y la conservación del cauce, que tiene como objetivo evitar que el río Ebro provoque daños en las personas y bienes colindantes. Así, cuando exista un riesgo de desbordamientos peligrosos y éstos se deban a la falta de limpieza y dragado del cauce, se podrá exigir una actuación de la Confederación Hidrográfica del Ebro, respetándose en todo caso lo dispuesto en el TRLA. Habida cuenta de lo anterior, y al no haberse realizado en el caso analizado dichas labores de forma adecuada, serán imputables a la referida entidad los daños causados en los terrenos de la recurrente.

CUARTA. – Por otro lado, y sin perjuicio de la relevancia que tiene el carácter inundable de las parcelas en cuestión a la hora de apreciar la existencia de nexo causal, lo cierto es que no puede entenderse que ello conlleve «per se» el deber jurídico de su propietario de soportar cualesquiera daños causados por el desbordamiento de los cauces. Y ello, especialmente cuando la falta de mantenimiento del cauce por parte de la Administración Hidráulica, ha provocado una elevación del nivel del río y que dicha elevación ha determinado que, con los mismos caudales que en episodios de anteriores crecidas, las afecciones hayan sido mayores, provocando de este modo dichos desbordamientos, y ocasionando a su vez daños en los terrenos de la SOCIEDAD AGRARIA N.º XXX. Del mismo modo que no existe un deber jurídico de soportar los daños ocasionados por toda inundación de un terreno, tampoco existirá una exención general y absoluta que evite el surgimiento de responsabilidad administrativa para las inundaciones que, por cualquier causa, pudieran suceder.

Por tanto, no se da ninguna razón objetiva para que, ante los daños causados por las inundaciones sobre las personas y los bienes, las fuertes precipitaciones puedan constituirse como una causa de fuerza mayor, y ello puesto que dichas inundaciones no se debieron solamente a las abundantes lluvias, si no que correspondieron a la falta de mantenimiento del cauce por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro responsable de la limpieza y la conservación del mismo.

QUINTA. – Por todo lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que la falta de mantenimiento de los cauces por parte del Organismo de Cuenca-Confederación Hidrográfica del Ebro es, sin duda, la causa de los sucesivos desbordamientos del río Ebro

a su paso por el término municipal de Novillas (Zaragoza) y de los daños producidos por dichas avenidas. Esta situación ha conllevado la afección tanto directa como indirecta de las plantaciones de regadío, infraestructuras (riegos, caminos), así como la pérdida total de la cosecha, al llevarse a efecto una inundación continuada, que provocó no solamente daños en el ciclo de las plantaciones aun no cosechadas, sino que igualmente dejó afectadas las futuras, al no poder continuar el ciclo vegetativo.

Esta circunstancia permite reclamar a la Administración, exigiéndose la oportuna indemnización por los daños causados al perjudicado tanto por las pérdidas directas en los cultivos, como por el lucro cesante debido a las afecciones de la inundación.

De este modo, una vez establecido el nexo causal que antecede y, por consiguiente, la responsabilidad patrimonial de la Administración, debe establecerse la valoración del daño tanto en su objetivación como cuantificación de los daños económicos en un total de 56.984,06 euros.

Esta es la opinión que emitimos como dictamen y que sometemos a otra mejor fundada en Derecho.

Zaragoza, a 12 de diciembre de 2019

Fdo. Eva Gómez Hernández

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: objetividad y relación de causalidad en la jurisprudencia reciente*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 1999, núm. 15, pp. 407-443.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*, Aranzadi, Pamplona, 2009, ISBN: 9788499031293.

CONDE ANTEQUERA, J., *La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2015, ISSN 1133-4797, N.º 45-46, pp. 67-100.

CUADRADO ZULOAGA, D., *Fuerza mayor como causa eximente de la responsabilidad patrimonial*. Revista Actualidad Administrativa, N.º 19, Sección Estudios de Jurisprudencia, quincena del 1 al 15, nov. 2005, tomo 2, Editorial LA LEY, p. 2380.

EMBID IRUJO, I., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia de inundaciones*, Aranzadi, Pamplona, 2018, ISBN: 978-84-9197-807-7, pp.17-168.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M., *Sobre la ordenación urbanística de los terrenos inundables tras la aprobación del Real Decreto 638/2016*. Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar, 2018, ISBN 978-84-9148-444-8, pp. 83-113.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M., CARO-PATÓN CARMONA, I., *Aguas: Un año clave para la gestión del riesgo de inundación en España*. Observatorio de políticas ambientales 2017 [Recurso electrónico], coord. por Fernando López Ramón, 2017, ISBN 978-84-7834-774-2, pp. 427-454.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F., *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hidráulica en el supuesto de inundaciones*, Revista de Administración Pública, 2010, núm. 182, pp. 123-158.

JORDANO FRAGA, J., *La reparación de los daños catastróficos. Catástrofes naturales, administración y derecho público: responsabilidad, seguro y solidaridad*, Marcial Pons, 2000, ISBN 84-7248-823-3.

MAGÁN PERALES, J.M., *La responsabilidad patrimonial en el ámbito de la administración local*. Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales, edición n.º 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, enero 2010.

MENJÓN RUIZ, M., *El Ebro desbordado: una historia de las crecidas del río en Zaragoza*, Zaragoza, Catálogo Ayuntamiento de Zaragoza, 2011, ISBN: 978-84-8069-556-5.

NIETO, A., *La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa*, Doctrina Jurisprudencial Revista Española de Derecho Administrativo, 1986, ISSN 0210-8461, N.º 51, pp. 427-434.

INFORMES Y DICTÁMENES

Informe sobre las avenidas del primer trimestre de 2015 en la Cuenca del Ebro, de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente. Gobierno de España, julio 2015, pp.6-7 [Recurso electrónico]. Enlace: <http://www.chebro.es/contenido.streamFichero.do?idBinario=19259>.

Dictamen 29/2019 (Sección 1ª), de 22 de enero de 2019, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre: un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario. [Recurso electrónico]. Enlace: <http://dcc.consultivodecanarias.org/2019/0029.pdf>.

JURISPRUDENCIA

1. SENTENCIAS DE JUZGADOS CENTRALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Sentencia 131/2016, de 2-11-2016, del JCCA n.º 11. Se aprecia responsabilidad administrativa. Obligación de la CHE de mantenimiento de defensas para evitar inundaciones. Avenida ordinaria. El hecho de estar una finca en zona inundable no excluye responsabilidad.

2. SENTENCIAS DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

STSJ de Madrid 773/1996, de 12 de abril de 2000. Responsabilidad patrimonial de la Administración. Requisitos exigidos para que se produzca un supuesto de responsabilidad patrimonial.

STSJ de Castilla y León 367/2003, de 30 de septiembre de 2003. Obligación que pesa sobre la Administración Hidráulica competente acerca de la limpieza y dragado de los cauces en evitación de desbordamientos que puedan resultar peligrosos.

STSJ de Asturias 701/2003, de 26 de noviembre de 2003. Tras excluir cualquier responsabilidad municipal por el desbordamiento de un río producido en el interior de la población, recuerda que es el Organismo de cuenca el responsable de realizar las obras de limpieza, canalización y acondicionamiento del entorno precisas para el normal discurrir del cauce sin riesgo de riadas.

STSJ de Madrid 615/2003, de 5 de junio de 2004. La omisión en la función de policía de aguas por parte de la administración suficiente para integrar un supuesto de responsabilidad patrimonial.

STSJ de Aragón 401/2004, de 11 de abril de 2007. Se aprecia responsabilidad administrativa. Obligación de la CHE de mantenimiento de defensas para evitar inundaciones.

STSJ de Extremadura 38/2004, de 31 mayo 2004. No se aprecia fuerza mayor. Valoración de la prueba. Considera probado que las inundaciones se debieron al mal estado acreditado del cauce, en el que la maleza y suciedad mermaban notablemente su capacidad de evacuación.

STSJ de Aragón 416/2004, de 25 de febrero de 2008. Se condena a la CHE. por los daños provocados a consecuencia de no haber ejecutado las obras de reparación de una mota tras unas inundaciones anteriores.

STSJ de Cataluña 142/2012, de 8 de mayo de 2013. Doctrina general sobre la responsabilidad de la Administración.

3. SENTENCIAS DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA AUDIENCIA NACIONAL

SAN 21-12-2005, rec. 1976/2001. La interrupción del plazo de prescripción de un año se produce no sólo por la iniciación de un proceso penal que verse sobre la posible comisión de hechos delictivos a los que pueda estar ligada la apreciación de responsabilidad civil dimanante de la infracción penal, sino incluso por la pendencia de una acción civil encaminada a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, salvo que sea manifiestamente inadecuada.

SAN 8-07-2014, rec. 296/2012. Inundaciones de fincas en los aleñados del río Guadalquivir imputados a la mala conservación del cauce. Criterios sobre actuaciones estructurales en cauces en el Plan Hidrológico de Cuenca del Guadalquivir y obligaciones de los Organismos de Cuenca. Se afirma la responsabilidad patrimonial de la Administración.

SAN 15-03-2016, rec. 3/2015. Fuerza mayor apreciada. Falta de conservación de cauces por la CHE que no se acredita. La inclusión de la finca en zona inundable no exime de responsabilidad.

SAN 12-05-2017, rec. 662/2015. No fuerza mayor por inundación en finca privada. Obligación de conservación de cauces incumplida por la CHE. Valor de los informes privados presentados. Responsabilidad administrativa apreciada.

SAN 24-11-2017, rec. 435/2016. Responsabilidad de la Confederación Hidrográfica del Júcar por no cumplimiento de la obligación de limpieza de cauces lo que determina inundación de finca privada en la provincia de Zaragoza.

SAN 22-01-2018, rec. 1308/2015. Responsabilidad de la Confederación Hidrográfica del Ebro por no cumplimiento de la obligación de limpieza de cauces lo que determina inundación de finca privada en la provincia de Zaragoza. Su situación en zona inundable no exime de responsabilidad.

SAN 13-04-2018, rec. 1720/2015. Responsabilidad de la Confederación Hidrográfica del Ebro por no cumplimiento de la obligación de limpieza de cauces lo que determina inundación de finca privada en la provincia de Zaragoza.

SAN 17-04-2018, rec. 90/2016. Responsabilidad de la Confederación Hidrográfica del Ebro por no cumplimiento de la obligación de limpieza de cauces lo que determina inundación de finca privada en la provincia de Zaragoza.

SAN 20-04-2018, rec. 56/2016. Responsabilidad de la Confederación Hidrográfica del Ebro por no cumplimiento de la obligación de limpieza de cauces lo que determina inundación de finca privada en Navarra. Su ubicación en zona inundable no es causa de exclusión de la responsabilidad.

4. SENTENCIAS DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO

STS 24-01-1992, rec. 50/1987, RJ 1992, 661. Se establece la responsabilidad de la Administración sobre la base del abandono del cauce de un río que debió ser dragado para que tuviera capacidad de desagüe, reprochándole dejación de las funciones de Policía de los cauces que le correspondían.

STS 17-03-1993, rec. 694/1988, RJ 1993, 2037. La Administración del Estado había infringido elementales normas de cuidado y diligencia, pues, conociendo el lamentable estado de un cauce específico y determinado, no adoptó las medidas necesarias para evitar los daños. Se reconoce la obligación de la Administración Hidráulica acerca de la limpieza y dragado de los cauces cuando la sedimentación progresiva, la acumulación de maleza u otras circunstancias puedan producir desbordamientos peligrosos.

STS 20-10-1997, rec. n.º 455/1997, Ar. 7254. Rotura de presa de Tous. Responsabilidad administrativa derivada de la imposibilidad de apertura de las compuertas de evacuación del embalse. Las lluvias intensas, constitutivas de fuerza mayor, no impiden la apreciación de responsabilidad administrativa por la deficiencia señalada.

STS 8-10-1998, rec. n.º 1847/1994. Doctrina general sobre la responsabilidad de la Administración.

STS 1-07-2007, rec. n.º 5042/2009. Doctrina general de los principios básicos de la responsabilidad administrativa.

STS 31-10-2006, rec. n.º 3952/2002. El deber de conservación de los cauces es una de las manifestaciones más importantes que en materia de policía de aguas tienen atribuidas los Organismos de Cuenca.

STS 26-04-2007, rec. n.º 2102/2003. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: daños producidos por el desbordamiento del Río Cigüela. El derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño

sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado. No existe responsabilidad de la Administración al no apreciarse vinculación causal entre la actividad administrativa, por acción u omisión y el resultado.

STS 10-11-2009, rec. n.º 2.441/2005. La lesión sufrida por el recurrente no fue ocasionada por un comportamiento activo de la Administración, sino por inactividad u omisión; es decir, lo que se achaca a la Administración es la ausencia de un comportamiento que, de haberse producido, habría evitado la lesión.

STS 3-6-2011, rec. 6158/2009, Ar. 4963. Doctrina general sobre la responsabilidad de la Administración.

STS 15-01-2013, rec. n.º 779/2012. La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquellos que comportan fuerza mayor, a los cuales importa añadir la intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, y la intervención de un tercero como agente activo, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte. La peculiaridad de la actividad desarrollada en la estación de servicio, unido a las características de las obras ejecutadas por la Administración, comportan, a juicio de la Sala de instancia, condiciones de entidad suficiente que hacen procedente la obligación de resarcimiento.