

Dictamen nº: **681/21**  
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **28.12.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 28 de diciembre de 2021, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil NAVIPACK 2001 S.L. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial de ese ayuntamiento por los daños y perjuicios derivados de la inundación de una nave industrial de su propiedad por el desbordamiento del Arroyo Culebro.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**– Con fecha 27 de noviembre de 2019, un representante de la reclamante presenta en el registro de entrada del Ayuntamiento un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de las inundaciones de la nave industrial de su propiedad, sita en la calle Camino Bajo de Getafe nº 4 de Fuenlabrada, como consecuencia del desbordamiento del Arroyo Culebro el anterior día 29 de agosto, habiéndose destruido productos y materiales allí almacenados, deteriorado el estado de las instalaciones e inutilizado diversa maquinaria.

Refiere el escrito que, a su juicio, existe responsabilidad del citado Ayuntamiento de Fuenlabrada por ser de su competencia la conservación, limpieza y acondicionamiento del arroyo.

A la reclamación se acompaña escritura de constitución de la sociedad.

**SEGUNDO.-** El 11 de junio de 2020 se requirió a la reclamante para que cuantificara los daños, aportase la documentación acreditativa, y declare si ha sido indemnizado por los mismos hechos.

La empresa reclamante dio cumplimiento a lo requerido por medio de escrito fechado el 26 de junio siguiente, indicando que el Consorcio de Compensación de Seguros le ha reconocido una indemnización por importe de 206.980,85 euros, restando por indemnizar daños por valor de 116.488,91 euros, cantidad que reclama al Ayuntamiento.

Al escrito acompaña el acuerdo de conformidad con el Consorcio de Compensación de Seguros fijando la indemnización 206.980,85 euros, por daños derivados de inundación extraordinaria. También se adjunta diversas facturas por un importe de 323.469,76 euros.

Consta en el expediente un informe de la Policía Local donde señala la inexistencia de intervención policial.

Igualmente se encuentra en el expediente un informe del Ingeniero Técnico Municipal, en el que especifica que desde el Departamento de Infraestructuras se está elaborando un proyecto donde se contemplan obras de mejora y limpieza del cauce del arroyo, para dar anchura en su estructura y así aumentar su capacidad de caudal, con el objeto de acrecentar en gran medida la evacuación de agua en dicho punto en los días de grandes precipitaciones de agua en poco tiempo y evitar así en lo posible futuras inundaciones.

El 18 de junio de 2019 se da traslado de la reclamación al Canal de Isabel II, que presenta alegaciones el 15 de julio, exponiendo que carece de responsabilidad alguna por los hechos que se reclaman.

Se solicita información a la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) acerca de los posibles incidentes que hubieran ocurrido el día 26 de agosto de 2019 en Fuenlabrada, recibiendo contestación en fecha 20 de julio de 2020, en la que se señala que el día que nos ocupa se registraron unas precipitaciones de 297 mm por hora durante el día, siendo la hora de mayor intensidad de precipitación a las 18:06 recogiendo una máxima de 312 mm en ese momento.

Con fecha 4 de septiembre se da traslado de la reclamación a la Confederación Hidrográfica del Tajo, sin que se haya emitido informe o alegación alguna.

Consta notificación de trámite de audiencia a la reclamante en fecha 26 de octubre de 2020, sin que se hayan formulado alegaciones.

Finalmente, el 5 de noviembre de 2021 el órgano instructor fórmula propuesta de resolución desestimatoria por concurrir fuerza mayor.

**TERCERO.-** El alcalde de Fuenlabrada, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, elevó preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora con fecha de entrada el 3 de diciembre de 2021 correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 28 de diciembre de 2021.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.** - La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3 f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3 C) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

**SEGUNDA.** - La normativa aplicable a la presente reclamación viene determinada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La reclamante ostentaría legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de LPAC en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP, al haber resultado perjudicada por los daños derivados de las inundaciones causadas por el desbordamiento del Arroyo Culebro a su paso por el municipio de Fuenlabrada.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Fuenlabrada al corresponderle las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas, de conformidad con el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el artículo 25.2.b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo,

En el presente caso, la reclamante atribuye los daños al desbordamiento del Arroyo Culebro acaecido en agosto de 2019, por lo que la reclamación presentada el 29 de noviembre de ese mismo año se encuentra claramente en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento ha de estarse a lo establecido en la LPAC.

Así, consta informe del Departamento de Infraestructuras, habiéndose completado la instrucción con un informe de la AEMET.

Se ha practicado también el traslado de la reclamación al Canal de Isabel II y a la Confederación Hidrográfica del Tajo, por su hipotética condición de interesados, dándose finalmente audiencia a la reclamante, conforme a lo dispuesto en el artículo 82.1 de la LPAC.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

*“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE, un sistema de responsabilidad patrimonial : a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Según reiterada jurisprudencia, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran alterar dicho nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor, y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la

Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

**CUARTA.-** De la síntesis de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En dicho sentido, recuerda la Sentencia de 6 de octubre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (RC 32/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que "(...) la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado".

En el supuesto que analizamos, el daño es de carácter material y estaría limitado a aquellos que no han sido indemnizados por el Consorcio de Compensación de Seguros.

Acreditada la existencia de un daño en los términos expuestos, sin embargo, no es suficiente para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que ha de analizarse si concurren los demás requisitos necesarios para apreciarla.

Así, en lo que respecta a la relación causal, afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2013 ( Rec. nº.779/2012), que "*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 ese sentido, la jurisprudencia ha modulado el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, pues la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas, convertida a éstas, en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo. De lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte, como recoge la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 12 de mayo de 2017 (Rec. 662/2015), *“la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. En cambio, tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad, Si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración, lo que conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. A la Administración sólo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo”.*

**QUINTA.-** En los casos de daños por inundaciones por desbordamientos de cauces fluviales no ofrece dudas que una acción administrativa que incrementa el riesgo sería determinante de la responsabilidad patrimonial, pero también la omisión del deber de impedir los daños causados por las aguas puede dar lugar a esa responsabilidad siempre que no estemos ante fenómenos extraordinarios que se incardinarían en la fuerza mayor y por tanto, en causa de exclusión de aquella. En ese sentido, cabe traer a colación las sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006 (Rec. 3.952/20029) y 26 de abril de 2007 (Rec. 2.102/2003) en las que se expone que debe reconocerse la responsabilidad de la administración no sólo en los casos en que la inundación o el desbordamiento es originado por una actividad administrativa positiva o por la omisión unida a la creación de una situación previa de riesgo -en una modalidad que podría caracterizarse como equivalente a la comisión por omisión-, sino también en los casos en que se incumple de modo omisivo puro el deber de poner fin o impedir hechos o actos ajenos a su actuación que pueden provocar el desbordamiento y la perniciosa acción de las aguas que discurren por los cauces naturales. Solamente se reconocen como excepciones, en uno y otro supuesto, los acontecimientos de lluvias torrenciales o a destiempo, que son considerados como casos de fuerza mayor excluidos expresamente por la ley. El deber de responder en el supuesto de desbordamiento de un cauce en circunstancias climáticas normales como consecuencia del incumplimiento de la administración de mantenerlo en debidas condiciones o de evitar la actuación de terceros que puedan suponer un obstáculo al curso de las aguas no se manifiesta sólo, como primordialmente se ha discutido en el proceso y entiende la sentencia recurrida, en la elaboración y ejecución de planes, sino también, y de modo quizá menos característico, pero más continuo, directo e inmediato, en la función de policía de aguas que corresponde a la administración.

En el caso concreto que nos ocupa, ni la reclamante ha señalado que acción u omisión municipal ha podido propiciar o contribuir a los desbordamientos, ni tampoco el Ayuntamiento ha precisado qué actuaciones ha realizado al respecto, más allá de indicar que se está elaborando un proyecto para la ampliación del cauce bajo el puente ubicado en la calle donde se sitúa la nave inundada, dando anchura en su estructura y aumentar así su capacidad de caudal.

No obstante, como ya hemos anticipado, la fuerza mayor concretada en desbordamientos extraordinarios por lluvias torrenciales exoneraría de responsabilidad a la Administración, correspondiendo a ella su prueba. A este respecto, sí consta un informe de la AEMET donde se recoge que hubo precipitaciones de hasta 312 mm. y una precipitación en el día de 297 mm.

Así, en la base de datos SINOBAS de la AEMET se consideran como lluvias de intensidad extraordinaria (torrenciales) cuando superan los 60 mm/hora.

A lo expuesto se une el reconocimiento de indemnización por el Consorcio de Compensación de Seguros que, de acuerdo con el artículo 6 de sus estatutos, aprobados por Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre, tiene precisamente por objeto indemnizar los daños derivados por acontecimientos extraordinarios entre las que se encuentran las inundaciones. Este dato, como se ha recogido por el extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 351/10, de 20 de octubre y por esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 45/18, de 1 de febrero y 19/19, de 17 de enero, ponen de manifiesto la concurrencia de fuerza mayor como causa exoneradora de responsabilidad.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al concurrir fuerza mayor que exonera de responsabilidad a la Administración.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 28 de diciembre de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 681/21

Sr. Alcalde de Fuenlabrada

Pza. de la Constitución, 1 – 28943 Fuenlabrada