



Roj: **SAN 1841/2017** - ECLI: **ES:AN:2017:1841**

Id Cendoj: **28079230012017100223**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **12/05/2017**

Nº de Recurso: **662/2015**

Nº de Resolución: **255/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FERNANDO DE MATEO MENENDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN PRIMERA**

**Núm. de Recurso:** 0000662 / 2015

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 01405/2015

**Demandante:** Primitivo

**Procurador:** MARIA JESÚS SANZ PEÑA

**Demandado:** MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

### **SENTENCIA Nº:**

**Ilma. Sra. Presidente:**

D<sup>a</sup>. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. LOURDES SANZ CALVO

D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

D<sup>a</sup>. NIEVES BUISAN GARCÍA

Madrid, a doce de mayo de dos mil diecisiete.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del recurso contencioso-administrativo número 662/2015, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña María Jesús Sanz Peña, en nombre y representación de **DON Primitivo**, contra la resolución de 27 de octubre de 2014 del Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dictada por delegación de la Ministra, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada a la Confederación Hidrográfica del Ebro. Han sido partes **LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**, representada por el Abogado del Estado. La cuantía del recurso quedó fijada en 208.609 euros.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Admitido el recurso y previos los oportunos trámites procedimentales, se confirió traslado a la parte actora para que, en el término de veinte días formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante



escrito presentado el día 1 de septiembre de 2015 en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso anulando al resolución recurrida, y que se reconociera el derecho del recurrente a ser indemnizado en la cantidad de 208.609 euros, más los correspondientes intereses legales desde que fue reclamada la cantidad hasta su completo pago.

**SEGUNDO** .- Formalizada la demanda se dio traslado de la misma a la parte demandada para que la contestara en el plazo de veinte días, lo que realizó mediante el pertinente escrito, alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó pertinentes, solicitando la desestimación de la demanda.

**TERCERO** .- Mediante Auto de 10 de junio de 2016 se acordó el recibimiento del recurso a prueba, admitiéndose las pruebas documentales y periciales propuestas por la parte actora. Una vez concluido el período probatorio, se concedió diez días a las partes para la formulación de conclusiones, y, tras la presentación de los correspondientes escritos quedaron los autos conclusos para sentencia, señalándose para votación y fallo el 9 de mayo del presente año, fecha en que tuvo lugar.

**SIENDO PONENTE** el Magistrado Ilmo. Sr. Don FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ .

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- El demandante impugna la resolución de 27 de octubre de 2014 del Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dictada por delegación de la Ministra, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada a la Confederación Hidrográfica del Ebro.

La citada resolución da respuesta a la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la demandante desestimándola, negando relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios público. Se sostiene que las inundaciones se produjeron por la gran avenida que se produjo en el río Ebro, debido a las fuertes precipitaciones acaecidas en esas fechas, sin responsabilidad alguna por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro, que no tiene entre sus tareas preceptivas el mantenimiento constante de las secciones de desagüe de los cauces.

Asimismo, niega que exista constancia del cultivo preexistente y de la superficie cultivada o afectada, al haberse realizado el informe de valoración económica de los daños en virtud de manifestaciones interesadas del reclamante.

El actor, alega, en síntesis, lo siguiente: En el año 2013 cultivaba la parcela nº. 69, del polígono 26 del Municipio de Quinto (Zaragoza), de 3,88 hectáreas, dedicada al olivo. Los días 21 a 24 de enero de 2013 los cultivos sufrieron daños como consecuencia de las inundaciones producidas por una avenida ordinaria del río Ebro. Se imputa a la Confederación Hidrográfica del Ebro una absoluta dejadez e inactividad, sobre todo en la deficiente o nula atención al estado del cauce del río Ebro. A dicha Confederación le corresponde el mantenimiento adecuado de los terrenos de su dominio, y por ello debe realizar las actividades necesarias para evitar los daños que puedan causarse. El propio Organismo de Cuenca ha reconocido la necesidad de la extracción periódica de sedimentos en el tramo medio del Ebro para mejorar la sección de desagüe. Tras la avenida del río Ebro en enero de 2013, la Confederación Hidrográfica del Ebro encargó a la Ingeniería "Euroestudios", un estudio en donde se recogían las zonas preferentes de acumulación de sedimentos, dando como resultado que en la zona de Quinto de Ebro, la acumulación de sedimentos era de un tamaño lo suficientemente considerable para afectar el curso normal fluvial. Se añade que la avenida fue de carácter ordinario, y que ni se ha producido el deslinde del Dominio Público Hidráulico ni ha sido aún de objeto de tramitación administrativa el Proyecto de linde, que es el que determinará las zonas de Dominio Público Hidráulico Probable y zonas de inundación. Si bien en la vía administrativa no cuantificó los daños, en la demanda se fijan en 208.609 euros.

La Abogacía del Estado niega la concurrencia de los requisitos para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración demandada, en particular la ausencia de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos, y que las precipitaciones registradas, que dieron lugar a unos daños masivos en una zona ampliamente extendida del río Ebro, pueden calificarse de evento constitutivo de fuerza mayor. Se añade, que el daño sufrido es antijurídico al encontrarse su parcela situada dentro del cauce o zona inundable.

**SEGUNDO** .- El art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , proclama el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión sufrida en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión fuera consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y que está recogido igualmente en el art. 106.2 de la Constitución .



En la interpretación de estas normas, el Tribunal Supremo -entre otras, Sentencias de 5 de diciembre de 1988 , 12 de febrero , 21 y 22 de marzo y 9 de mayo de 1991 , o 2 de febrero y 27 de noviembre de 1993 -, ha estimado que para exigir responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos es necesario que concurrieran los siguientes requisitos o presupuestos: 1º) Hecho imputable a la Administración; 2º) lesión o perjuicio antijurídico efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; 3º) relación de causalidad entre hecho y perjuicio, y 4º) que no concurra fuerza mayor u otra causa de exclusión de la responsabilidad. O, como señala el mismo Alto Tribunal en sus Sentencias de 14 de julio y 15 de diciembre de 1986 , 29 de mayo de 1987 , 17 de febrero o 14 de septiembre de 1989 , para que nazca dicha responsabilidad era necesaria *"una actividad administrativa (por acción u omisión -material o jurídica-), un resultado dañoso no justificado y relación de causa a efecto entre aquélla y ésta, incumbiendo su prueba al que reclama; a la vez que es imputable a la Administración la carga referente a la existencia de la fuerza mayor cuando se alegue como causa de exoneración"* .

Respecto a la apreciación de la existencia de la relación de causalidad entre hecho y perjuicio, es preciso, según el Tribunal Supremo (Sentencias de 27 de octubre de 1998 o 4 de octubre de 1.999 ), tener en cuenta los siguientes postulados: 1º) Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél; 2º) 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; 3º) la consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de casualidad, a su vez, debe reservarse para aquellos 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, y 4º) finalmente, el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración, pues no 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.

Finalmente, la jurisprudencia declara que en la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público ( SS.TS. de 19 de junio de 2007 - recurso nº. 1.0231/2003, de 3 de mayo de 2011 - recurso nº. 120/2007 -, y de 14 de noviembre de 2011 -recurso nº.4.766/2009 -).

**TERCERO** .- Entrando en el examen más detallado de alguno de los elementos o requisitos que configuran la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, y por lo que respecta a la relación de causalidad, su concurrencia exige que la lesión a que nos hemos referido sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, de modo que entre uno y otro requisito exista una relación causal.

En relación con esta cuestión afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2013 -recurso 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"*.

De ahí que la jurisprudencia venga modulando 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 ( SS.TS. de 29 de enero de 2008 -recurso nº. 152/2004 -, y de 15 de enero de 2013 -recurso nº. 779/2012 -).



Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél. A este respecto debe seguirse la llamada teoría de la causalidad adecuada, expuesta en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1998 -recurso nº. 2.864/1994, del siguiente modo: << El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquiera acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces que hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final, y la doctrina administrativa, tratando de definir qué sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, se inclina por 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 acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso, si el resultado se corresponde con la actuación que la originó, es adecuado a esta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.

*Esta causa adecuada o causa eficiente y exige un presupuesto, una "condictio sine qua non", esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios>>.*

En este mismo sentido, se declara en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2013 -recurso nº. 779/2012 -, que: "En relación con el nexo causal ha de decirse que, partiendo de que en ningún caso se requiere culpa o negligencia en el actuar administrativo, al ser la responsabilidad objetiva, el mismo ha de buscarse para la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1998 entre las diversas causas, la causa adecuada o eficiente que resulte normalmente para determinar el resultado, buscando que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, tal sentencia se expresa en los siguientes términos, añadiendo que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios".

Por consiguiente, acerca de esta cuestión deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones, como dejamos reflejadas en nuestra Sentencia de 15 de marzo de 2016 - recurso nº. 25/2015 -:

1.- 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 (así nos lo recuerda la S.TS. de 15 de enero de 2013 -recurso nº. 779/2012 -, citando varios precedentes).

En definitiva, con arreglo a la más reciente jurisprudencia, entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la administración, aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél.

2.- 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.

En definitiva, es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración. Y ese dato que permite hacer la imputación objetiva



sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar ( S.T.S de 10 de Noviembre de 2009 -recurso nº. 2.441/2005 -).

3.- La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquellos 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, 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 ( S.TS. de 15 de enero de 2013 -recurso nº. 779/2012 -, que cita varios precedentes).

4.- Finalmente, el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración, pues no 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.

Por todo ello, en síntesis, para que surja la responsabilidad patrimonial será necesario que los daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración y que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo, sin perjuicio de las matizaciones realizadas.

**CUARTO .-** La obligación de los organismos de cuenca de realizar las correspondientes actuaciones tendentes al mantenimiento y conservación de los cauces que constituyen parte del dominio público hidráulico se sustenta en los arts. 23 , 40 , 42 , 92 y 94 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, 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 hidráulicos.

Recordemos al respecto que nuestra jurisprudencia (véanse las SS.TS. de 31 de octubre de 2006 -recurso nº. 3.952/2002 -, y de 26 de abril de 2007 -recurso nº. 2.102/2003 -), ante supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados en inundaciones por desbordamientos de ríos, ha declarado 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"*.

Así, ocurrió en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 -recurso nº. 694/1988 -, que contempla un caso de obstrucción de un torrente que provocó inundaciones y daños, donde se infería la responsabilidad administrativa del hecho de que *"a lo largo de los últimos cincuenta años se han realizado construcciones y obras abusivas, transformando progresivamente la vaguada en una galería"* y de que, *"pese al peligro previsto y anunciado, durante años y años se ha tolerado el cegamiento progresivo de la vaguada "*. De modo que 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.

De modo similar, en un caso de daños producidos por una inundación que tuvo su origen en el desbordamiento de un río, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1992 -recurso nº. 50/1987 -, establecía 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.



En definitiva, en las sentencias citadas 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.

Concluyen las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006 -recurso nº. 3.952/2002 -, y de 26 de abril de 2007 -recurso nº. 2.102/2003 -, con cita de numerosos precedentes, en el siguiente sentido: *"Es evidente, pues, que con base a lo dispuesto en el art. 86 de la Ley de Aguas y jurisprudencia expuesta, la Administración tiene la obligación de realizar actuaciones o impedir hechos que pueden provocar el desbordamiento y la perniciosa acción de las aguas que discurren por los cauces naturales, con la excepción de los acontecimientos de lluvias torrenciales o a destiempo que son considerados como casos de fuerza mayor excluidos expresamente por la Ley (...). La fuerza mayor, como tantas veces hemos declarado, no sólo exige que obedezca a un acontecimiento que sea imprevisible e inevitable, como el caso fortuito, sino también que tenga su origen en una fuerza irresistible extraña al ámbito de actuación del agente"*.

Por último, ante las alegaciones de la Abogacía del Estado, conviene recordar que esta Sala ha reiterado en numerosas ocasiones que no cabe negar sin más carácter antijurídico a los daños padecidos en fincas por inundaciones en las cuencas de los ríos por el mero hecho de que se encuentren en "zona inundable", según el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, so pretexto de que la propia naturaleza del terreno favorecería la producción del daño (en este sentido, entre otras muchas, Sentencias de esta Sección de 14 de abril de 2015 -recurso nº. 396/ 2013, y de 12 de mayo de 2015 -recurso nº. 293/2012 -).

El art.14 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, considera "zonas inundables" las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de quinientos años, atendiendo a estudios geomorfológicos, hidrológicos e hidráulicos, así como de series de avenidas históricas y documentos o evidencias históricas de las mismas, a menos que el Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta del organismo de cuenca fije, en expediente concreto, la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente.

Dispone también que la calificación como zonas inundables no alterará la calificación jurídica y la titularidad dominical que dichos terrenos tuviesen, si bien podrá incidir en las autorizaciones de usos que se acuerden en las tales zonas, pues podrán establecerse las limitaciones en el uso de las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes.

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.

**QUINTO** .- Seguidamente, pasamos a analizar la existencia de la responsabilidad patrimonial en los daños ocasionados en la parcela que cultivaba el actor por inundaciones acaecidas en enero de 2013 por desbordamiento del río Ebro.

Como prueba de ello, el demandante ha aportado dos informes periciales. Uno de ellos elaborado por el perito don Silvio, Ingeniero Técnico Agrícola, sobre valoración de perjuicios ocasionados en la plantación de olivos de diciembre de 2014, y otro, elaborado por don Juan Alberto, Ingeniero de Caminos Canales y Puertos y don Belarmino, Ingeniero Técnico de Obras Públicas, de julio de 2013, sobre valoración de daños por avenidas del Ebro en infraestructuras del Sindicato Central de la Presa de Pina. En el primero de ellos, se dice que en los días 21 a 23 de enero de 2013, el río Ebro no alcanzó el 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 en Zaragoza. En el segundo informe reseñado se pone de manifiesto lo mismo, caracterizándose el episodio dentro de la avenida ordinaria.

En la resolución recurrida se hace referencia a un informe de 16 de mayo de 2013 del Área de Hidrología y Cauces de la Confederación Hidrográfica del Ebro, en el que se dice que la precipitación media acumulada en la cuenca del Ebro en primer semestre del año hidrológico 2012-2013 (1 de octubre de 2012 a 31 de marzo de 2013) fue de 388 l/metro cuadrado, frente a los 230 l/metro cuadrado del promedio de los 11 años anteriores durante ese mismo semestre. Si atendemos a las 10 zonas geográficas en que se divide la cuenca del Ebro, se observa que las precipitaciones fueron en todas ellas en ese periodo de tiempo también superiores al promedio de los 11 años anteriores, concretamente entre un 150% y un 190% aproximadamente.

Se añade que lo expuesto revela el carácter extraordinario de las precipitaciones en la época de las inundaciones, sin perjuicio de que la gestión de laminación realizada por los embalses de Yesa e Itoiz,



aumentando el volumen de resguardo para afrontar con mayores garantías la gestión de la avenida prevista, permitiera reducir los caudales circulantes a valores de máxima crecida ordinaria en el eje del Ebro y, en particular, en el tramo del río Ebro entre la confluencia de río Aragón y el embalse de Mequinenza. Así se concluye, que los caudales en régimen natural (sin efecto de los embalses) habrían alcanzado los 3.250 metros cúbicos/s en el tramo entre Arguedas y Tudela, mientras que los caudales se quedaron en 2.241 metros cúbicos/s, gracias principalmente a Yesa e Itoiz y las previsiones y gestión realizada a través del SAIH. Por su parte, en el tramo entre Alagón y Zaragoza, se estima que los caudales en régimen natural habrían sido de 2.653 metros cúbicos/s, mientras que los observados fueron 1.944 metros cúbicos/s, resaltándose que la acción de los embalses impidieron un episodio de avenidas extraordinarias.

Así las cosas, se consideran avenidas ordinarias toda crecida que no supere los datos de caudal asignados a la máxima crecida ordinaria, y extraordinarias el resto. Pues bien, a tenor de lo expuesto, no podemos estimar que las avenidas acontecidas en enero de 2013 que produjeron los daños en la parcela que cultiva el actor, tuvieron carácter extraordinario, pues en primer término, el citado informe de 16 de mayo de 2013 no se encuentra en el expediente administrativo. Se hace referencia al mismo tanto en el informe del servicio jurídico sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños consecuencia de las inundaciones producidas por la avenida del río Ebro en enero de 2013, en los términos municipales de Nuez, Villafranca, Fuentes, El Burgo, Osera, Quinto y Pina del Ebro, y en la resolución recurrida, pero no se halla en el expediente.

Por otro lado, como se recoge en la resolución recurrida el informe de 16 de mayo de 2013, las acciones de los embalses impidieron un episodio de avenidas extraordinarias, 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, tal y como ponen de relieve los informes periciales aportados por el demandante. No es atendible, que para determinar si nos encontramos ante una avenida extraordinaria, no se tengan en cuenta los instrumentos para la gestión de inundaciones, que se pueden englobar en cuatro tipos principales según atiendan a la prevención, protección, preparación, entre las que se encuentran los embalses, o recuperación.

Por tanto, no podemos considerar que nos encontremos ante un supuesto de fuerza mayor que rompa el nexo de causalidad, cuya existencia corresponde probar a la Administración.

A lo dicho tenemos que añadir, que según el informe emitido por la Secretaría General de la Confederación Hidrográfica del Ebro, sobre las actuaciones de limpieza de cauce efectuadas en el tramo medio del río Ebro durante los últimos años, en el periodo 2004 a 2014, hay dos actuaciones de limpieza en los años 2009 y 2010, siendo la primera una redistribución de 5.000 metros cúbicos de gravas y limpieza selectiva de vegetación, y la de 2010, de extracción de sedimentos de islas y barras, 92.000 metros cúbicos en Gallur y 23.000 metros cúbicos en Cabañas de Ebro. Pero las actuaciones más importantes en dicho periodo se producen en el año 2013, después de las inundaciones que estamos analizando, como obras de emergencia para recuperación de la sección de desagüe y reparación de motas, que implicaron una retirada de 18.000 metros cuadrados de sedimentos de una isla y barra de gravas; extracción de 100.000 metros cúbicos de sedimentos en Castejón, y extracción de 20.000 metros cúbicos de gravas y redistribución de 2.700 metros cúbicos de sedimentos en Novillas; retribución de 18.000 metros cúbicos de sedimentos en Pradilla de Ebro, y redistribución de 4.500 metros cúbicos de gravas en Pina de Ebro.

Es decir, tal y como se recoge en el informe pericial de don Juan Alberto , que es acorde con lo que acabamos de exponer, el trasponerte de gravas y sedimentos ha aumentado en los últimos años, depositándose en el fondo del cauce y causando, la elevación de los niveles de avenida.

En relación con la Sentencia de esta Sección de 15 de marzo de 2016 -recurso nº. 3/2015 -, invocada en el escrito de conclusiones por el Abogado del Estado, es cierto que la misma versa sobre daños por desbordamiento del río Ebro en enero del año 2013, y se llega a la conclusión que no cabía apreciar la existencia de nexo de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos estatales encomendados a la Confederación Hidrográfica del Ebro y las inundaciones. Pero no podemos olvidar que para llegar a esta conclusión, se partía que la parte actora no había aportado prueba alguna para demostrar la dejación por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro de sus obligaciones de policía, en relación con el estado de abandono del cauce del río, cosa que, como ha quedado reflejado, no acontece en el supuesto que nos ocupa. Y, respecto a lo dicho en la citada Sentencia del carácter extraordinario de las precipitaciones, para llegar a esta afirmación, sin mencionarse, se basa en el informe de 16 de mayo de 2013 del Área de Hidrología y Cauces de la Confederación Hidrográfica del Ebro, que recordamos que no consta en el expediente del presente recurso contencioso-administrativo, pero además, ello no es incompatible, como hemos dicho, que significara que se tratara de avenidas extraordinarias las que produjeron las inundaciones.



Por todo ello, estima la Sala que concurren los elementos que permiten concluir que existe responsabilidad patrimonial de la Confederación Hidrográfica del Ebro por los daños causados al demandante como consecuencia del desbordamiento del río Ebro.

**SEXTO** .- En el informe pericial elaborado por el perito don Silvio , tal y como consta en el mismo, y también de lo dicho en la ratificación del informe, se han utilizado en los cálculos criterios y precios oficiales de la Diputación General de Aragón, calculándose la superficie con la cartografía del Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas dependiente del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón, y se ha cuantificado el número de olivos con datos oficiales de la Política Agraria Común.

En dicho informe se dice que *"ante la imposibilidad de poder acceder en su momento a la parcela afectada, por el hecho de estar más de dos meses inundada en el año 2013, y no poderse comprobar la evolución de los daños que la continuidad del agua sobre la parcela de OLIVOS pudiese generar en la plantación, se ha procedido a hacer un seguimiento de dicha parcela a instancias del propietario de la misma, habiéndose comprobado la nula productividad de la misma..."* . Se añade que la fuerza de las aguas, el volumen de las mismas, y la permanencia sobre las parcelas ha generado la casi total destrucción de la plantación del olivar de quince años, por lo que debe procederse al total arranque del mismo. Se valora el arranque y limpiezas del terreno en 4.386,72 euros, y las labores preparatorias del terreno en 488,91 euros. Los daños en la plantación, se evalúan en 191.285 euros, calculándose en 31,95 euros por unidad, teniendo en cuenta 5.987 olivos. Las pérdidas de producción se valoran en 12.448 euros. Todo ello hace un total de 208.609 euros.

Pues bien, la Sala valorando dicho informe de conformidad con las reglas de la sana crítica ( art. 348 de la L.E.Civil ), llega a la conclusión que procede la indemnización solicitada. Por otra parte, el representante legal de la Administración General del Estado en relación con el citado dictamen se limita a señalar en el escrito de conclusiones que es el mismo informe que ya se valor en la Sentencia de 15 de marzo de 2016 -recurso nº. 3/2015 -, cuando el informe es diferente.

Dicha cantidad hay que actualizarla, y así ha declarado el Tribunal Supremo al respecto que la indemnización por responsabilidad de las Administraciones Públicas debe cubrir los daños y perjuicios hasta conseguir la reparación integral de los mismos, por lo que la deuda derivada de la acción de responsabilidad debe actualizarse, ya que es doctrina jurisprudencial consolidada que la reparación integral de los perjuicios sufridos, con el fin de conseguir una completa indemnidad, recupera la actualización de la deuda ( Sentencias de 28 de febrero y 14 de marzo de 1998 y 14 de abril de 2003 ). Actualización que debe llevarse a cabo por diversos medios, bien mediante la utilización del coeficiente actualizador basado en la aplicación del índice de precios al consumo, o bien con el pago de intereses ( Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1994 , 18 de febrero de 1998 y 3 de octubre de 2000 ).

Por lo tanto, habiéndose presentado la solicitud de responsabilidad patrimonial ante la Administración del Estado el 18 de septiembre de 2013 y tratándose de cantidades líquidas, procede declarar el derecho al cobro del interés al tipo fijado por las Leyes Presupuestarias de los respectivos ejercicios y desde la fecha indicada hasta su completo pago.

En consecuencia, procede estimar el recurso contencioso-administrativo

**SÉPTIMO** .- A tenor del art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción procede imponer las costas procesales a la parte demandada.

**VISTOS** los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación.

#### FALLAMOS:

Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña María Jesús Sanz Peña, en nombre y representación de **DON Primitivo** , contra la resolución de 27 de octubre de 2014 del Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dictada por delegación de la Ministra, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada a la Confederación Hidrográfica del Ebro, declaramos la nulidad de la citada resolución por no ser conforme a derecho, acordando en su lugar, el derecho de la parte actora a percibir una indemnización de DOSCIENTOS OCHO MIL SEISCIENTOS NUEVE EUROS (208.609 euros), más los intereses legales desde la fecha de 18 de septiembre de 2013 hasta su efectivo pago; con expresa imposición de las costas procesales a la parte demandada.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso





deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a

EL/LA LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ