

En Logroño, a 24 de febrero de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

14/05

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia de la Excm^a. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja sobre el expediente de responsabilidad patrimonial planteado por Don I.L.U. en su propio nombre y en representación de 33 personas más, con ocasión de los daños producidos por la inundación del “Camping de Haro”, situado a las orillas del río Tirón, el día 7 de mayo de 2003.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 6 de mayo de 2004, y en el Registro General de la Subdelegación del Gobierno en Álava, se presenta una reclamación suscrita, por treinta y cuatro afectados, dirigida al Gobierno de La Rioja, solicitando la indemnización por los daños y perjuicios causados, y que posteriormente se individualizan, como damnificados por las inundaciones ocurridas el día 7 de mayo de 2003 en el Camping de Haro.

Como antecedentes de hecho, los reclamantes exponen que, el día 7 de mayo de 2003, se produjeron una inundaciones en el Camping de Haro, situado a las orillas del río Tirón, al desbordarse éste, y que, como consecuencia de tales hechos, sufrieron cuantiosos perjuicios en su patrimonio al quedar dañados, total o parcialmente, bienes de su propiedad que se encontraban en el camping ese día.

En cuanto a la acreditación de la realidad de los daños, aportan un reportaje fotográfico de cómo quedaron los enseres tras dicho acontecimiento, y por lo que concierne a su valoración, adjuntan, como documento nº 1, un informe pericial suscrito por dos Ingenieros Técnicos Industriales. Se individualizan los daños concretos en cada uno de los afectados, y del mismo modo, individualmente, se cuantifican, de tal suerte que la reparación de los perjuicios económicos sufridos asciende, según el Informe adjunto, a 342.885 euros, a los que, a juicio de los reclamantes, se ha de sumar el daño moral, valorado en un 10 % de dicha cuantía, es decir, 34.288,50 euros.

Fundamentan jurídicamente su reclamación patrimonial dirigida a la reparación de los daños sufridos en un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, residenciado en la existencia de varios títulos competenciales que confieren a esta Comunidad competencia en materia de ordenación del turismo, obras públicas de interés general y ordenación del territorio.

En definitiva, y en virtud de este escrito inicial, los afectados solicitan al Gobierno de La Rioja que incoe el oportuno expediente administrativo, con apertura de un período de prueba, y, en su día, acuerde *“reconocer la responsabilidad patrimonial de ese Gobierno autonómico de La Rioja y conceder a los reclamantes los importes indemnizatorios relacionados en el Hecho Quinto de este escrito (por daños económicos-patrimoniales y por daños morales) a cada uno de los afectados suscribientes, adoptándose las medidas oportunas en orden a la prevención y evitación de nuevas inundaciones en el Camping de Haro”*.

Por último y por medio de “Otro sí”, ponen en conocimiento del Gobierno de La Rioja que, a los efectos de una posible responsabilidad concurrente de distintas Administraciones Públicas del artículo 140 de la Ley 30/1992, también han dirigido reclamaciones indemnizatorias al Excmo. Ayuntamiento de Haro y a la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Al escrito inicial de esta reclamación, se añade el informe pericial emitido por dos Ingenieros Técnicos Industriales del Colegio Oficial de Álava, con la peritación de los daños materiales padecidos por cada uno de los reclamantes.

Con fecha de 11 de mayo de 2004, tiene entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma de La Rioja toda la documentación referida.

Segundo

El 13 de mayo de 2004, la Inspectora de Turismo, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, recaba la documentación existente en relación con el expediente administrativo del Camping de Haro, y, por su trascendencia a la hora de observar las distintas competencias, locales, autonómicas y estatales, hemos de relacionar cronológicamente dicha documentación, que pasa a formar parte, mediante copias de varias resoluciones, de un adjunto al expediente principal, el de la reclamación indemnizatoria suscrita por los treinta y cuatro afectados, en su cualidad de titulares de los bienes dañados.

- **29-noviembre-1984.** El Ayuntamiento de Haro acuerda aprobar inicialmente el cambio de la calificación de los terrenos comprendidos en el término “Iraza”, pasando, de ser calificados como “suelo no urbanizable especialmente protegido por razones de valor agrícola”, a “suelo destinado a espacio libre de uso público y equipamiento deportivo”.
- **23-enero-1985.** Se formaliza un contrato de cesión del derecho de superficie de las Parcelas 49, 105, 107 y 117 del Polígono 28 del término municipal de Haro, para la instalación de un camping.
- **13-febrero-1985.** El Pleno de la Corporación Municipal de Haro acuerda aprobar provisionalmente la modificación del PGMOV consistente en cambiar la calificación urbanística de los terrenos comprendidos en el término “Iraza”, pasando de ser calificados como “suelo no urbanizable especialmente protegido por razones de valor agrícola”, a “suelo destinado a espacio libre de uso público y equipamiento deportivo”.
- **6-noviembre-1985.** La Sección de Fomento Empresarial da conocimiento a D.C.C.M., adjudicatario de los derechos de superficie de los terrenos ,según acuerdo del Pleno de 19 de septiembre de ese año; del escrito dirigido a la Consejería de Industria y Comercio por parte del Director Regional de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, en el que se comunica que, *“la ciudad de Haro tiene Plan General Municipal de Ordenación aprobado, que el término de Iraza, tuvo modificación aprobada por la Comisión de Urbanismo de La Rioja consistente en que los terrenos situados en el mismo pasan de “suelo no urbanizable especialmente protegido”, a “suelo simplemente no urbanizable”. En estos terrenos pretende situar sus instalaciones el Camping de Haro, SA. Puede hacerlo por razones de interés público o social, dado que no existen incompatibilidades de uso con los usos del Plan General”*.
- **23-junio-1986.** La Confederación Hidrográfica del Ebro (en adelante, CHE), a través de la Comisaría de Aguas, autoriza a D.C.C.M. a cruzar el cauce del río Tirón con tuberías subterráneas de conducción de aguas residuales y potables. La autorización está condicionada a 14 puntos.
- **1-agosto-1986.** El Director Regional de Turismo y Comercio autoriza provisionalmente la apertura del campamento turístico “Camping de Haro, SA” siempre que el peticionario cumpla con todos y cada uno de los requisitos que exige el Real Decreto 2.346/1982, de 27 de agosto y la Orden Ministerial de 28 de julio de 1966.

- **3-septiembre-1986.** El Ayuntamiento de Haro, por falta de presentación de ciertos documentos, deniega la licencia de apertura.
- **5-abril-1987.** La CHE autoriza la construcción del Camping en zona de policía, margen izquierda del cauce del río Tirón, en el término municipal de Haro.
- **22-marzo-1988.** El Ayuntamiento de Haro acuerda la autorización de continuación de obras en el Camping y en concreto la construcción de la piscina de adultos.
- **29-abril-1988.** El Ayuntamiento acuerda concede la licencia de obra a Don Carlos Contreras para la construcción de la primera fase del Camping.
- **10-junio-1988.** La CHE autoriza la construcción de una piscina en zona de policía de cauces del río Tirón margen izquierda, en término municipal de Haro.
- **25-mayo-1993.** La Dirección General de Medio Ambiente informa favorablemente sobre la concesión de licencia de actividad de bar.
- **25-mayo-1993.** El Ayuntamiento de Haro concede licencia de obras para la construcción de un edificio de servicios para complemento del Camping.
- **8-junio-1993.** El Ayuntamiento de Haro concede la licencia para legalizar la actividad de campamento turístico (Camping de Haro) con emplazamiento en el paraje de “Iazu”, con determinados condicionantes.
- **21-marzo-1995.** El Ayuntamiento acuerda autorizar a partir de la fecha de la comunicación, la legalización de la industria o actividad y la apertura del camping, así como la aprobación de la liquidación de las tasas por concesión de licencia de apertura.
- **2-enero-1988.** Doña Concepción López San Martín, en representación de Camping de Haro, SA, solicita al Ayuntamiento de Haro la ampliación de actividad de camping, y presenta el pertinente proyecto.
- **23-febrero-1998.** Es la fecha del proyecto de ampliación de actividad, en el que se menciona la autorización por parte de la CHE para la construcción de Camping, autorización que data de 5 de abril de 1987.
- **4-junio-1998.** El Ayuntamiento de Haro remite expediente a la Dirección General de Calidad Ambiental, a los efectos de su calificación.
- **17-junio-1998.** La Comisión Permanente de Medio Ambiente solicita tres informes: primero, el técnico de ruidos e incendios; el del Servicio de Higiene de los alimentos de Sanidad Ambiental; y el de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja.
- **15-julio-1998.** Se emite el informe favorable por parte del Técnico del Servicio de Calidad Ambiental.
- **17-julio-1998.** La Dirección General de Salud y Consumo emite su informe favorable.
- **23-julio-1998.** La Comisión Permanente de Medio Ambiente comunica al Ayuntamiento de Haro el informe favorable de la concesión de licencia de actividad.

- **3-agosto-1998.** El Ayuntamiento acuerda conceder licencia de obras para la construcción de un edificio de servicios sanitarios.
- **24-junio-1999.** La Dirección General de Turismo informa a la Comisión Permanente de Medio Ambiente sobre la ampliación del Camping de Haro, comunicando que, con carácter previo a la autorización de la ampliación solicitada, se deberá : i) cumplir con la legislación sectorial correspondiente, como es el Real Decreto 2.545/1982, de 27 de agosto, sobre creación de campamentos de turismo, y la Orden de 28 de julio de 1966, por la que se aprueba la ordenación turística de los campamentos de turismo; y, ii) por otra parte, contar con el permiso expreso de la CHE, en lo que se refiere a la seguridad, sin el cual esta Dirección General no extenderá al autorización preceptiva administrativa.
- **29-febrero-2000.** La Dirección General de Turismo autoriza la ampliación de plazas al Camping de Haro, SA.
- **3-abril-2000.** El Ayuntamiento de Haro autoriza la ampliación de la actividad.
- **25-noviembre-2002.** El Ayuntamiento de Haro acuerda autorizar la ampliación del Camping.

Tercero

Siguiendo con los trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por los damnificados, el 30 de junio de 2004, se dirige al representante de todos ellos la comunicación del artículo 42.4 de la Ley 30/1992. Comunicación que es debidamente notificada por correo certificado con acuse de recibo.

Cuarto

Por parte de la Técnico responsable del procedimiento y con fecha de 30 de junio de 2004, se formula requerimiento dirigido al representante para que aporte las facturas originales de las reparaciones efectuadas, y, al mismo tiempo, en el mismo acto de trámite, se procede a la apertura de un período probatorio, por veinte días, para proponer y practicarse, las pruebas que estimen convenientes en apoyo de sus pretensiones, citando expresamente el artículo 9 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Igualmente, y en el mismo acto de trámite, se les comunica que se ha recabado el informe de la Dirección General de Política Territorial.

Quinto

Consta en el expediente, a los efectos del artículo 10 R.D. 429/1993, el informe requerido a la Dirección General de Política Territorial. En el oficio por el que se eleva consulta a dicho Centro Directivo, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Turismo,

Medio Ambiente y Política Territorial le requiere expresamente los siguientes extremos:

“- Copias testimoniadas de los informes, actuaciones, concesiones de uso y licencia que, obrantes en dicha Dirección General de Política Territorial, se refieran directa o indirectamente al Camping de Haro, bien a su uso, situación, etc... desde su construcción en 1984.

- Disposiciones o normativa, desde 1984, a la actualidad, referentes a la ordenación o planificación del territorio, concesión de autorizaciones de uso y actividades de ocio-turismo, que afecten, tanto a la propia actividad del camping, como a la ubicación y características del Camping de Haro, con remisión de los planos, croquis, o mapas de la zona concreta donde este Camping se encuentra ubicado.

-Copias certificadas de las comunicaciones que, en relación al citado Camping, ha remitido a esa Dirección General el Excmo. Ayuntamiento de Haro y los informes, estudios, trámites, resoluciones y contestaciones que al respecto pudieran verificarse en esa Dirección General y sus correspondientes servicios”.

Sexto

El 9 de septiembre de 2004, la Dirección General de Política Territorial da respuesta a lo requerido por vía de informe expresivo de cuanto sigue:

“Dado el lapso de tiempo transcurrido desde la fecha de aprobación de los expedientes relativos al anterior instrumento de ordenación urbanística de Haro, en la actualidad derogado, y la autorización de instalación del Camping, así como las muchas vicisitudes por las que han ido atravesando dichos expedientes (depósito asistemático en almacén, inundación del mismo, etc.), no es posible disponer en estos momentos de los expedientes referidos (sin perjuicio de que una copia del mismo ha de constar en el precitado Ayuntamiento). No obstante, existe un libro de actas de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el que se recogen los siguientes acuerdos:

a)Acuerdo de la Comisión, de fecha de 21 de mayo de 1985, en virtud del cual se acuerda la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Haro en el término Iraza, procediéndose a la descalificación del suelo no urbanizable de protección agrícola a no urbanizable genérico (documento 1).

b)Acuerdo de la Comisión, de fecha de 14 de octubre de 1985, en virtud del cual la Comisión informa favorablemente la solicitud presentada en su día por D. C.C.M. para la realización del Camping sito en el término o paraje Iraza, suelo no urbanizable de Haro, mencionándose además que tal instalación ha sido calificada de utilidad pública e interés social por el Excmo. Sr. Consejero de Industria y Comercio, con fecha de 30 de septiembre de 2005 (Documento 2)”.

Séptimo

El 2 de agosto de 2004, tiene entrada en el Registro de la Subdelegación del Gobierno de Álava un escrito suscrito por el representante de los reclamantes manifestando la

imposibilidad de aportar las facturas originales, dado que el mismo expediente se ha instado ante las tres Administraciones Públicas, la autonómica, la local (Ayuntamiento de Haro) y la estatal (CHE). Por otro lado y como medio de prueba, el representante de los reclamantes presenta un video-DVD, en el que, a su juicio, se pueden observar pormenorizadamente los daños y comprobar que se corresponden con el reportaje fotográfico que se adjuntó al escrito de la reclamación inicial.

Octavo

El 13 de agosto de 2004, la Técnica responsable de la tramitación del procedimiento oficia a la Policía Local de Haro para que informe sobre lo sucedido en el municipio el 7 de mayo de 2003, y, en concreto, sobre las inundaciones del Camping de Haro, para lo cual se requiere que se envíe una copia del atestado.

Noveno

El 19 de agosto de 2004, la Policía Local de Haro, por vía de informe, pone en conocimiento de la Administración autonómica, los siguientes hechos:

“Que el día 7 y 8 de mayo de 2003, debido a las lluvias caídas, se desbordó el río Tirón, quedando anegado casi la totalidad del Camping de Haro que presentaba más de un metro de altura de agua del río, afectando a todas las instalaciones en general. La corriente del agua y la crecida fue tan significativa que arrastró caravanas hasta el puente, quedando destrozadas. Los daños materiales causados por el agua en la casi totalidad del CAMPING DE HARO, que quedó destrozado, se presuponen muy cuantiosos, pues, como se ha dicho anteriormente, el agua sobrepasó el metro de altura en todas las instalaciones arrasando todo lo que se ponía de por medio debido a la violencia de la corriente. Se adjunta informe de las primeras actuaciones llevadas a cabo por esta Policía Local el día de las inundaciones y un informe fotográfico de parte de las instalaciones del Camping de Haro”.

Por lo que se refiere al Atestado levantado por los Policías Locales de Haro, correspondiente a las inundaciones acaecidas el día 7 de mayo de 2003, y cuya copia se remite a la Consejería de Turismo, y en lo tocante al Camping de Haro, afirman en el mismo que:

“Durante el servicio se vigiló principalmente la repercusión que la crecida (del río Tirón) iba teniendo en el “Camping de Haro”, observando como una caravana era arrastrada por las aguas hasta ser destruida contra el puente. Asimismo, el Servicio de tarde nos informó de que otras dos caravanas también habían sido arrastradas durante dicho servicio”.

Décimo

También con fecha de 13 de agosto de 2004, se oficia al Servicio de Extinción de Incendios para que informen sobre las actuaciones realizadas el día 7 de mayo de 2003, con motivo de las inundaciones; y, el 19 de agosto, el Gerente del CEIS informa que no realizaron ninguna intervención en el Camping de Haro.

Undécimo

Con igual fecha, el 13 de agosto de 2003, se oficia al Servicio de Meteorología de la Dirección General de Justicia e Interior para que informe sobre el índice pluviométrico, volumen, estadística, etc., de las lluvias caídas en Haro los días 3 a 8 de mayo de 2003.

En el informe se expone la evolución pluviométrica, en especial de los días 4 a 7 de mayo, en el que se aprecian sumatorios de lluvia acumulada superiores a 150 litros por metro cuadrado en el Alto Valle del Oja (zona de las Aldeas de Ezcaray) con registros de más de 80 litros por metro cuadrado en 24 horas correspondientes al día 6 de mayo. Se afirma en el informe que, *“La intensidad de estos últimos registros puede correlacionarse con el umbral de 60 litros por metro cuadrado en 12 horas lo que se considera por el I.N.M. como Fenómeno Meteorológico Adverso –FMA-, ya que los efectos son similares”*.

En relación con los niveles y caudales máximos, el Técnico de Protección Civil que suscribe el informe expresa que fueron recabados de la CHE. Concluye el informe haciendo referencia a la información suministrada por el Organismo de Cuenca, el cual, teniendo en consideración la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (Resolución de la Secretaría de Estado del Interior de 31 de enero de 1995), clasifica las zonas inundables de acuerdo con el período de retorno que las afecta, y son:

- a) Zona de inundación frecuente: zonas inundables para avenidas de periodo de retorno de 50 años.
- b) Zona de inundación ocasional: zonas inundables para avenidas de periodo de retorno entre 50 y 100 años.
- c) Zona de inundación excepcional: zonas inundables para avenidas de periodo de retorno entre 100 y 500 años.

Por último, concluye el informe adjunto al de Protección Civil, emitido por la CHE que: *“la avenida de mayo de 2003 fue una crecida extraordinaria pero (la afección) no superó lo que la Ley de Aguas define como zona inundable (500 años de periodo de retorno)”*.

Duodécimo

Por último también y con igual fecha de 13 de agosto de 2004, se oficia a SOS Protección Civil y al Cuartel de la Guardia Civil de Haro. El primero, contesta que no ha tenido que intervenir por estar el Camping de Haro completamente desalojado; y la Guardia Civil, no da respuesta alguna sobre el tema.

Décimo tercero

El 13 de septiembre de 2004, con puesta de manifiesto del expediente, se abre el trámite de audiencia por diez días, para que los reclamantes puedan alegar lo que a su derecho convenga, y este acto es formalmente comunicado en el domicilio señalado por los damnificados a efectos de notificaciones.

Personado en las dependencias de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Turismo, el representante de los reclamantes solicita copia de varios documentos e informes obrantes en el expediente, ejercitando el derecho previsto en el artículo 35 LRJPAC. Y, posteriormente, con fecha de 27 de septiembre de 2004, solicita la ampliación del plazo para presentar alegaciones, en ejercicio del derecho de audiencia. Plazo que es ampliado en cinco días más al inicialmente concedido; procediendo la responsable de la instrucción del expediente a comunicar dicha ampliación.

Décimo cuarto

El 18 de octubre de 2004, tiene entrada en el Registro General de la Consejería de Turismo el escrito de alegaciones, reiterando cada uno de los pedimentos expresados en el escrito de responsabilidad patrimonial presentado el 6 de mayo de 2004 e instando una reunión de las tres Administraciones afectadas para alcanzar un acuerdo transaccional.

Décimo quinto

El 22 de octubre de 2004, con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución, y con puesta de manifiesto del expediente, se concede audiencia a la Compañía Aseguradora de la Consejería de Turismo, Z. España, SA, y se le concede el plazo de doce días para alegaciones. No obra en el expediente ningún escrito de alegaciones de la Aseguradora.

Décimo sexto

El 26 de noviembre de 2004, se redacta una propuesta de resolución inclinándose por la desestimación de la responsabilidad patrimonial presentada por D. I.L.U. en su propio nombre y en el de los afectados por la inundación del Camping de Haro, considerando que, en su caso, la misma *“puede individualizarse en la CHE y no en la Comunidad Autónoma, ya que la Administración regional se ha limitado al estricto y exclusivo ejercicio de sus competencias propias, sin que le haya correspondiendo en ningún momento la decisión acerca de la concreta ubicación del camping, la cual constituye una competencia exclusiva y específica de la CHE”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 16 de diciembre de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 28 del mismo mes y año, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 28 de diciembre de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo.

1.- Necesidad.

Son varios los preceptos en los que se afirma la preceptividad de la emisión de informe de Órganos Consultivos, en los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, a saber:

- El **artículo 11 de la Ley 3/2001**, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja establece que “El Consejo Consultivo deberá ser consultado en los siguientes asuntos: g) *Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública*”.

-El **artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993**, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, dispone que: “*Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. A este efecto, remitirá al órgano competente para recabarlo todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento*”.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 12. letra G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública.

2.- Ámbito.

Siguiendo el apartado 2º del artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, este Consejo Consultivo ha de pronunciarse sobre: la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, y en su caso, es decir, de concurrir el nexo de causalidad, se ha de examinar, la valoración del daño

causado, la cuantía y el modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. En especial la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas.

Para determinar si en el presente, caso procede acceder a la pretensión indemnizatoria de los reclamantes, se hace necesario partir de cuáles sean los requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración en general. La Sentencia de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 17 de octubre de 2000, ha enumerado los siguientes y de esta forma, han sido analizados en diversos Dictámenes de este Consejo Consultivo:

- 1.- Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar.
- 2.- Que aquella sea real efectiva y susceptible de evaluación económica.
- 3.- Que el daño sea imputable a la Administración y se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendidos estos en el más amplio sentido de actuación, actividad administrativa o gestión pública, en una relación de causa a efecto entre aquel funcionamiento y la lesión, sin que sea debida a casos de fuerza mayor.
- 4.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad **directa** de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), **objetiva** (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y **general** (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración). Todo ello al abrigo de lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución Española y en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículos 139 a 146, parcialmente afectados por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo.

En concreto, hemos de centrar el tema en el análisis, bajo el artículo 140 LRJPAC, de la responsabilidad concurrente de tres Administraciones Públicas, a saber:

- la Estatal, en lo tocante a las autorizaciones del Organismo de Cuenca, la Confederación Hidrográfica del Ebro,
- la Autonómica, competente para el otorgamiento de las autorizaciones en materia de turismo, además de la propia de protección civil, ante un supuesto de inundaciones, por lluvias extraordinarias, y
- la Local, en lo que respecta a la concesión de las licencias de actividad y de ordenación del territorio.

Dispone el artículo 140.2 LRJPAC, en la redacción dada por la Ley 4/99, y bajo cuyo amparo el representante de los damnificados solicita una responsabilidad solidaria de las tres Administraciones territoriales que: *“2. En los supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado o intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación”*.

Al abrigo de este precepto, se ejercita la acción de resarcimiento de unos daños y perjuicios, efectivos y reales, y así quedan acreditados en el reportaje del DVD aportado como prueba por los reclamantes, por lo que no podemos negar la evidencia, la existencia de los daños, pero ¿existe una relación de causalidad entre la producción de los mismos y la actuación de las Administraciones Públicas, en particular de la autonómica, que eleva la consulta?

No obstante, y con carácter previo al estudio de la “relación de causalidad” entre los daños producidos y las actuaciones de las Administraciones Públicas, hemos de centrarnos brevemente en un aspecto procedimental, la forma de tramitación de este expediente, cuando la solicitud se funda en un supuesto de responsabilidad concurrente de tres Administraciones Públicas. Volviendo a la petición inicial que pone en marcha este procedimiento, el representante de los damnificados funda la responsabilidad de la Administración autonómica en la existencia de una serie de títulos competenciales, como son la ordenación y promoción del turismo, las obras públicas de interés para la Comunidad, la ordenación del territorio y urbanismo, la adecuada utilización del ocio, el servicio meteorológico, y la protección del medio ambiente, entre otros. Pero también deja constancia en el último “otrosí”, de que ha formulado la misma reclamación indemnizatoria contra otras dos Administraciones: el Ayuntamiento de Logroño, y la CHE; y dice literalmente: *“a los efectos establecidos en el artículo 140. 1º y 2º de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo, por lo que SOLICITAN, tenga por comunicada la anterior circunstancia en orden a la solidaridad, posible distribución de la misma, y deseable coordinación entre las tres*

entidades u organismos administrativos reclamados tanto en la indemnización a estos perjudiciados, como en la adopción y ejecución de las medidas preventivas necesarias”.

Desde luego, es absolutamente improcedente en el supuesto que se dictamina la cita del párrafo 1º del artículo 140 LRJPAC, que regula la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas emanada de fórmulas conjuntas de actuación fundadas en relaciones interadministrativas - Comisiones Bilaterales de Cooperación, Conferencias Sectoriales, convenios de colaboración o encomiendas de gestión, *ad exemplum* -, pues no nos hallamos ante tal supuesto de actuación consorciada, sino que lo que se invoca es la existencia de varios títulos competenciales confluyentes en los cuales la defensa de los reclamantes pretende fundar la imputación jurídica de los daños.

Centrándonos en el artículo 140.2º LRJPAC, transcrito anteriormente, y cuya redacción actual fue dada por la Ley 4/1999, bajo la expresión “*otros supuestos de concurrencia*” se incluyen todas aquellas lesiones que se puedan producir a los particulares y que no tengan origen en fórmulas conjuntas de actuación. Siguiendo a Muñoz Machado, se pueden señalar un conjunto de supuestos donde varias Administraciones pueden intervenir en la producción de un daño, como pueden ser los numerosos casos de competencias compartidas estatales y autonómicas sobre una misma materia, como ahora pretende la defensa de los reclamantes, invocando distintos títulos competenciales.

Por lo que respecta al procedimiento, el RD 429/1993 únicamente contiene un precepto dedicado a la concurrencia de responsabilidad, el artículo 18, cuyo tenor literal expresa cuanto sigue:

“1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas colegiadas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad, la Administración competente para la iniciación, instrucción y decisión del procedimiento será la fijada en los Estatutos o Reglas de la organización colegiada. En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio.

2. Los procedimientos para exigir la responsabilidad en estos supuestos de concurrencia serán los establecidos en los capítulos II y III del presente Reglamento, si bien en ellos preceptivamente deberá consultarse a las Administraciones Públicas implicadas en la fórmula colegiada para que, en el plazo que la Administración Pública competente a que se refiere el apartado anterior determine, aquéllas puedan exponer cuanto consideren procedente.

3. La responsabilidad entre las Administraciones implicadas es solidaria. En el orden interno, la distribución de responsabilidad entre las distintas Administraciones Públicas se regirá por los criterios que establezcan las fórmulas colegiadas”.

Pues bien, hay que advertir que el precepto transcrito regula solamente el procedimiento en el caso de concurrencia de responsabilidad cuando los daños nacen de fórmulas conjuntas de actuación y, por tanto, el Reglamento cae en un vacío rituario en cuanto a los supuestos del artículo 140.2º LRJPAC, que es el que ahora nos ocupa.

Esta falta de desarrollo reglamentario nos conduce a plantearnos una serie de problemas de orden procedimental que, desde luego, no se ha planteado el órgano instructor y que hemos de pasar a detallar seguidamente. Así, imputando la responsabilidad a varias Administraciones Públicas, pero desconociendo en qué proporción ha de responder cada una de ellas, ¿cuál será la competente para tramitar la reclamación planteada por los damnificados?, ¿pueden éstos dirigirse indistintamente a una o a otra, o iniciar tantas reclamaciones como Administraciones implicadas, como es el caso?; y, si se dirige a una de ellas, ¿esa Administración ha de dar audiencia a las demás, máxime cuando, como ocurre en el caso, la propuesta de resolución prejuzga la posible responsabilidad de otra Administración?.

En todo caso y en espera de un futuro desarrollo reglamentario sobre estos supuestos, *de lege lata*, podemos integrar la laguna planteada acudiendo al deber de colaboración entre Administraciones Públicas *ex* artículo 3 LRJPAC, pues no olvidemos que el párrafo 2º de este precepto les impone el deber de regir sus relaciones por el principio de cooperación y colaboración y su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. Por ello, y a sabiendas, como se colige de la reclamación inicial, de que la misma iba también dirigida frente a otras dos Administraciones Públicas, en la tramitación del expediente, hemos de denunciar de varios vicios o defectos procedimentales:

1º La falta de coordinación entre las tres Administraciones implicadas, lo cual puede llevar a producir distintos actos administrativos dispares o incluso contradictorios, declinando la responsabilidad de unas a otras.

2º La ausencia de informes de las demás Administraciones concurrentes, según los títulos competenciales invocados de contrario por los reclamantes. Con mayor lógica, y antes de proceder a dictar una propuesta de resolución en la que se declara la inexistencia de responsabilidad de la Consejería de Turismo, pero se apunta como responsable al Organismo de Cuenca por haber autorizado el uso dentro de la zona de policía del dominio público hidráulico, la lealtad institucional y los deberes de colaboración y cooperación anteriormente expuestos exigen que la Instructora hubiera recabado el informe de la CHE, *ex* artículo 10 del Reglamento que regula estos procedimientos para la exigibilidad de responsabilidad frente a las Administraciones Públicas.

3º La existencia de una relación jurídico-privada entre los afectados y el titular del Camping de Haro de la que surgiría también una acción de eventual responsabilidad contractual contra éste último que, por consiguiente, también debe ser llamado al procedimiento.

Advertidas estas deficiencias de orden formal, pues lo que se ha puesto en marcha es un procedimiento de responsabilidad concurrente del artículo 140.2º LRJPAC, pasamos a

estudiar la *relación de causalidad* entre los daños padecidos por los reclamantes y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En definitiva, y reiterando lo expresado más arriba, ¿existe una relación de causalidad entre la producción de los mismos y la actuación de las Administraciones Públicas, en particular de la autonómica, que eleva la consulta?.

Tercero

La relación de causalidad y criterios de imputación.

Como ha venido señalando con reiteración este Consejo Consultivo, es innegable que el análisis de la *“relación de causalidad”* a que alude el artículo 12.2 del Real Decreto 429/1993 engloba dos cuestiones distintas que, por ello, no deben confundirse: la relación de causalidad en sentido estricto y los criterios de imputación objetiva. En no distinguir adecuadamente estas dos facetas estriban la mayor parte de los problemas con que se encuentran quienes han de aplicar las normas que en nuestro ordenamiento consagran la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

A) La relación de causalidad. El análisis de la relación de causalidad, en su más estricto sentido, no debe verse interferido por valoraciones jurídicas. El concepto de “causa” no es un concepto jurídico, sino una noción propia de la lógica que hunde su razón en las ciencias de la naturaleza. Conforme a éstas, cabe definir la causa como el conjunto de condiciones empíricas antecedentes y necesarias que proporcionan la explicación, conforme a las leyes de la experiencia científica, de que el resultado dañoso ha tenido lugar. Partiendo de este concepto, es evidente que, siendo varias las condiciones empíricas antecedentes que expliquen la producción del resultado dañoso, ha de afirmarse, *prima facie*, la “equivalencia de esas condiciones”, de modo que las mismas no pueden ser jerarquizadas, por ser cada una de ellas tan “causa” del resultado dañoso como las demás.

A partir de ahí, la fórmula que, en la generalidad de los casos, permite detectar cuáles son las concretas condiciones empíricas antecedentes, o “causas”, que explican la producción de un daño, no puede ser otra que la de la *condicio sine qua non*: un hecho es causa de un resultado cuando, suprimida mentalmente dicha conducta, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Al analizar los problemas de responsabilidad civil, lo primero que ha de hacerse es, pues, aislar o determinar todas y cada una de esas condiciones empíricas o “causas” que explican el resultado dañoso.

Pues bien, en la relación fáctica de los acontecimientos puestos de manifiesto anteriormente, la causa de la producción de los daños efectivos, evaluables económicamente

e individualizados en un conjunto de personas, los reclamantes, no es otra que la de un fenómeno de la naturaleza, las lluvias extraordinarias caídas durante los primeros días de mayo de 2003, y que ocasionó la crecida, también extraordinaria, del río Tirón y la inundación de los terrenos donde se hallaba situado el Camping de Haro.

B) Los criterios de imputación objetiva: Problema diferente al de la relación de causalidad es el de la *imputación objetiva*, esto es, determinar cuáles de los eventuales daños causalmente ligados a la actuación del responsable pueden ser a su cargo, y cuáles no. Este es el mecanismo técnico – y no la negación de la relación de causalidad- que ha de utilizar el jurista para impedir que el dañante haya de responder de todas y cada una de las consecuencias dañosas derivadas de su actuación, por más alejadas que estén de ésta y por más irrazonable que sea exigírselas.

Porque, en efecto, a diferencia de lo que ocurre con la relación de causalidad en su más exacto sentido, la cuestión que nos ocupa es estrictamente jurídica, a resolver con los criterios que proporciona el ordenamiento. Tales criterios de imputación objetiva son aplicables a toda la relación de causalidad y sirven para eliminar la responsabilidad en los casos en que resulta jurídicamente irrazonable su exigencia al que efectivamente hubiere causado el daño. Esa “irrazonabilidad jurídica” puede ser expresa, cuando es afirmada explícitamente por el ordenamiento, o tácita, cuando se infiere de los criterios generales que éste proporciona.

Como es evidente, el uso de los criterios de imputación objetiva, que es esencial siempre, resulta aún de más trascendental – por no decir, único- en las hipótesis de responsabilidad objetiva, desligada de toda idea de culpa o negligencia del dañante, cual ocurre en el caso de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En este ámbito:

a) El ordenamiento jurídico-administrativo ofrece, primero, un esencial criterio de imputación objetiva: el del *funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*. Quiere ello decir que, una vez aislada la causa o causas –en sentido estricto- de un determinado resultado dañoso, es preciso dilucidar si alguna o algunas de ellas son identificables como funcionamiento de un servicio. A este respecto, como se ve, la única dificultad estriba en desentrañar el concepto de “servicio público”.

b) Más, en segundo lugar, y junto al indicado criterio positivo, el ordenamiento jurídico-administrativo ofrece, también, presupuesta la relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos, unos *criterios negadores* de la imputación objetiva de un resultado dañoso a la Administración:

a’) Algunos de ellos son *expresos*: que el daño se haya producido por *fuerza mayor* (artículos 106.2 CE y 139.1 LRJAP), esto es, por “una causa extraña al objeto

dañoso, excepcional e imprevisible o que, de haberse podido prever, fuera inevitable” (SS. TS 5-12-1988, 14-2-1994 y 3-5-1995, entre otras; y Dictamen del Consejo de Estado 5.356/1997); que el particular tenga el deber jurídico de soportar el daño producido, de acuerdo con la ley (artículo 141.1 LRJAP), y – desde la reforma introducida por la Ley 4/1999 -, los denominados “riesgos de desarrollo” esto es, que el evento dañoso derive de “*hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción de aquéllos*” (artículo 141.1 LRJPA).

b') Pero es evidente que, además de esos criterios legales expresos negativos de la imputación objetiva, puede inferirse *otros* del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, y así lo demuestra la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, y también la doctrina legal del Consejo de Estado. De este modo, por ejemplo, se han utilizado, para negar la responsabilidad de la Administración, entre otros criterios, la idea de los *estándares del servicio*, o la distinción entre los daños producidos *a consecuencia* del funcionamiento de los servicios públicos y *con ocasión* de éste, que, en realidad, son meras concreciones de criterios de imputación objetiva detectados y utilizados hace tiempo por la doctrina y la jurisprudencia civil: el del “riesgo general de la vida”, que lleva a rechazar la imputación de aquellos resultados dañosos que sean realización de riesgos habitualmente ligados al natural existir de los sujetos (aquí, los administrados), vinculados a formas de conducta ordinarias en el momento y en una sociedad dadas; y el de la “causalidad adecuada”, que niega la imputación de los daños al co-causante de los mismos cuando son las otras concausas concurrentes las únicas racionalmente relevantes. Nada impide, por lo demás, que, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, puedan entrar en juego otros posibles criterios de imputación objetiva (de los ya conocidos y utilizados por la doctrina y jurisprudencia civil, o acaso otros distintos), si bien, como es obvio – y aunque algunos pretendan de *lege ferenda*, otra cosa -, el uso de los mismos no puede servir para circunscribir la relación de la Administración, de modo general e incondicionado, a las hipótesis de “funcionamiento anormal” de los servicios públicos, pues contravendría, no sólo la Ley, sino también, la Constitución.

C) La imputación subjetiva: una vez resueltos los problemas que plantea la relación de causalidad y también los de imputación objetiva, quedará aún por resolver la cuestión de la *imputación subjetiva*, esto es, la determinación del criterio legal que, presupuesto aquello, hace nacer en cabeza de cierto sujeto la obligación de indemnizar los daños que se hubieren producido.

a) En este punto, como es bien sabido, si el dañante fuere un sujeto de derecho privado, por regla general se requiere que su conducta pueda ser calificada como culpable o negligente (artículo 1902 Cc.), si bien, la Jurisprudencia civil del Tribunal Supremo ha utilizado diversos expedientes que *objetivan* esa responsabilidad (“objetivización” ésta que no puede ser desconocida en sede de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando concurren

sujetos privados a la producción del resultado dañoso). A partir de ahí, en principio, responderá el propio sujeto causante del daño (responsabilidad por *hecho propio*), a no ser que, en el caso concreto, el ordenamiento señale como responsable a un tercero, con o sin posibilidad de regreso (responsabilidad por *hecho ajeno*).

b) Si, de otro modo, el supuesto lo fuera de responsabilidad civil de la Administración, dada la naturaleza objetiva de la misma, el problema de la imputación subjetiva es – en principio –, mucho más sencillo, y ofrece como única dificultad – aparte de las hipótesis de gestión indirecta y la eventual posibilidad de regreso frente a terceros –, la de dilucidar cuál sea la concreta Administración a la que compete el servicio público cuyo funcionamiento normal o anormal hubiere producido el hecho dañoso.

D) La indemnización: la posible concurrencia, en la producción del hecho dañoso, de diversas “causas”, así como la posibilidad de imputar objetivamente el causalmente vinculado a varios hechos o conductas a los diversos productores o autores de éstas, determina ineludiblemente la posibilidad de que la responsabilidad se distribuya entre varios sujetos (uno de los cuales puede ser, por supuesto, la propia víctima). Esto es relevante a efectos de distribuir la cuantía indemnizatoria que corresponda entre dichos sujetos, a cuyo fin habrá de analizarse la contribución causal de las conductas concurrentes a la producción del evento dañoso, esto es, a su entidad o relevancia en relación con éste. Si tal análisis no fuere factible, o no condujere a ninguna conclusión segura, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 1.138 del Código Civil, entendiéndose dividida la deuda en tantas partes iguales como responsables haya.

Este fundamento constituye la doctrina de este Órgano Consultivo, expuesta en varios dictámenes (así, DD. núms 4 a 6, 37, 40 y 54/00; y 4, 7, 10, 41 y 48/01, entre otros) en los que se han tratado la relación de causalidad como elemento integrante de la responsabilidad patrimonial dirigida frente a la Administración Autónoma de La Rioja.

Pues bien, aislada la causa del daño – las lluvias extraordinarias caídas durante los primeros días del mes de mayo de 2003, con la consiguiente crecida también extraordinaria del río Tirón y su desbordamiento –, hemos de pasar al estudio de su imputación objetiva, como criterio jurídico, esto es: ¿dicha causa es atribuible al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos?.

Cuarto

Inexistencia de relación de causalidad entre el resultado dañoso y la actuación de las Administraciones Públicas. Concurrencia de una causa legal de exoneración: la fuerza mayor.

Desde luego, la existencia de títulos competenciales diversos en relación con la

actuación de las tres Administraciones Públicas en orden a recabar las autorizaciones administrativas pertinentes para legalizar la instalación del Camping de Haro en la zona de policía del río Tirón, no es criterio, sin más, de imputación objetiva de la responsabilidad tal y como pretenden los reclamantes en su escrito inicial y en sus alegaciones vertidas en el trámite de audiencia. La controversia se ha de centrar, más bien, en el estudio del criterio de imputación, positivo o negativo, de la responsabilidad reclamada, y en concreto de las competencias de las distintas Administraciones en orden a la actuación ante una crecida extraordinaria del río y su desbordamiento provocados por lluvias extraordinarias, que, si aun bien previsibles, resultaron de todo orden, inevitables.

Desde la instalación del Camping 1985 hasta la actualidad, no consta en el expediente la producción de ninguna otra inundación de los terrenos, con las lamentables pérdidas de enseres y la producción de daños materiales, como los que ahora se reclaman. Ello nos obliga a detenernos en la actuación de las Administraciones Públicas ante estos fenómenos de la naturaleza, lluvias extraordinarias, con el consiguiente desbordamiento de los ríos.

Las pautas de comportamiento de las Administraciones competentes ante estos fenómenos han quedado fijadas en desarrollo de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, por el **Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de enero de 1995, por el que se aprueba la “Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones”**.

Resulta trascendente la clasificación que la Directriz hace de las zonas inundables siguiendo lo preceptuado en el artículo 14 del Real Decreto 849/1986 (citado anteriormente), y así distingue las siguientes:

- a) Zona de inundación frecuente: zonas inundables para avenidas de período de retorno de cincuenta años.
- b) Zona de inundación ocasional: zonas inundables para avenidas de período de retorno entre cincuenta y cien años.
- c) Zonas de inundación excepcional: zonas inundables para avenidas de período de retorno entre cien y quinientos años.

En lo que al orden de responsabilidades asumidas por las Administraciones Públicas ante fenómenos de inundaciones, como la que nos ocupa en el presente, interesa destacar que la Directriz Básica establece un sistema de vinculación “en cascada” entre la delimitación de las zonas inundables, planificación de la protección civil y planificación y ordenación territorial, absolutamente respetuosa con el sistema de distribución de competencias de las distintas Administraciones Públicas: la estatal, a través de los Organismos de Cuenca, las Autonómicas como responsables de la protección civil, y las Locales, como ordenadoras del territorio. Se trata de un sistema cuya fundamentación pretende discernir con mesura la especialidad que justifican los títulos competenciales de cada Administración, a saber: a la

Hidráulica, le corresponde identificar y deslindar las zonas inundables; a la de Protección Civil, le corresponde la zonificación territorial de los riesgos y vinculación final de la planificación territorial; y a la Urbanística, como técnica esencialmente instrumental.

En el funcionamiento normal o anormal de estas tres Administraciones ante el fenómeno de la naturaleza producido hemos de centrarnos para poder, en definitiva, atribuir o no la imputación del daño (relación de causalidad).

1ª Actuaciones de Administración Hidráulica, la Confederación Hidrográfica del Ebro. Carecemos de datos suficientes en el expediente instruido al efecto, mas la competencia del Organismo de Cuenca se centra en exclusividad en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11.2º de la vigente Ley de Aguas (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio), que previene que éstas han de dar traslado a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables.

Adjunto al informe emitido por los Servicios de Protección Civil del Gobierno de La Rioja, encontramos un correo electrónico enviado por los Servicios Técnicos de la CHE, mostrando que, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (artículo 14) la zona donde se ubica el Camping de Haro está calificada como “zona de policía”, que no impide, desde luego, su uso y, por consiguiente, la concesión de autorizaciones administrativas, máxime cuando en la calificación de la zonificación territorial, está calificada como de inundación excepcional, esto es, *“de 500 años de período de retorno”*.

2ª La determinación de la peligrosidad o el análisis de los riesgos derivados de las avenidas es ya una competencia propia y específica de la Administración de Protección Civil, en este caso, de la Administración autonómica.

Obra en el expediente administrativo la intervención realizada por los Servicios de Protección Civil SOS y por el CEIS. En particular, éste último informó que no tuvo que realizar ninguna intervención en el Camping de Haro. Es más, el Técnico de Protección Civil, en su informe emitido el 30 de agosto de 2004, evaluó las informaciones suministradas por el Instituto Nacional de Meteorología, manifestando el carácter absolutamente extraordinario del nivel pluviométrico, con especial intensidad en la cuenca del río Tirón, y literalmente expresa cuanto sigue: *“Lo que resulta evidente es la gran intensidad que se produce en las precipitaciones de la cabecera del río Tirón ya que el caudal de este río en la estación de aforo de San Miguel de Pedroso sube un ascenso de alrededor de 90 metros cúbicos por segundo, del día 6 al 7 de mayo, multiplicando por 11 su volumen circulante de un día para otro”*.

Todo ello, unido al informe de la Policía Local de Haro, implica el carácter absolutamente extraordinario de la crecida del río, y, por tanto, la inevitabilidad del siniestro, sin que puedan imputarse las consecuencias del mismo, los daños causados, a un funcionamiento normal o anormal de las Administraciones Públicas concurrentes.

3ª Tampoco existe responsabilidad de la Administración Local, que, según la Directriz Básica vigente, se limita a la ordenación de los usos y actividades de la zona inundable, y, por ello, tampoco puede existir un título de imputación a la Corporación Local por el hecho de la modificación de la calificación urbanística del suelo en que se autorizó por la Consejería competente en materia de turismo la instalación del Camping de Haro, pues pasaron de su calificación como “suelo no urbanizable especialmente protegido por razones agrícolas”, a “suelo destinado a espacio libre de uso público y equipamiento deportivo”.

Por último, y por mucho que las alegaciones de los reclamantes pretendan invocar el ejercicio de competencias administrativas como títulos de imputación de responsabilidades irradiadas hacia las tres Administraciones Públicas, hemos de volver a recordar el tenor literal del artículo 106.2º CE, que excepciona los supuestos de responsabilidad ante la concurrencia de una causa exoneración: **la fuerza mayor**.

La causa de los daños efectivos invocados por los reclamantes no es otra que el desbordamiento del río Tirón, producido por las lluvias extraordinarias caídas en especial durante los días 6 y 7 de mayo de 2003, y la actuación de las Administraciones Públicas exigida por la Directriz Básica de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, ha sido fielmente cumplida; por ello, los daños traen su causa en un supuesto de fuerza mayor que exonera a las Administraciones de la obligación de indemnizar.

La fuerza mayor como causa de exoneración se define como aquellos sucesos que no hubieran podido preverse o que, aún previstos fueran inevitables. Como destaca la Sentencia del TS de 12-7-1985 (Ar. 1985/4209), *“la normativa determinante de la obligatoriedad de la indemnización en supuestos de responsabilidad administrativa, excluye ésta en los casos de fuerza mayor, no en el supuesto de caso fortuito; entendiendo la primera como una causa extraña, siempre exterior por relación al objeto dañoso y a sus riesgos propios, mientras que, en el segundo de dichos presupuestos, existe una interioridad al funcionamiento del mismo servicio”*. Con gran claridad, la Jurisprudencia del TS existente sobre la concurrencia de una causa de exoneración de la responsabilidad patrimonial, por tratarse de una causa de fuerza mayor, ha sintetizado los elementos de ésta afirmando que se define por dos notas fundamentales, cuales son, el ser una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible o inevitable, aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista (S. TS de 5-12-1995, Ar. 1995/5632).

Por todo ello, entendemos que existió un fenómeno atmosférico imprevisible, o aun previsible, absolutamente irresistible e inevitable, que podemos calificar como de fuerza mayor, atendiendo al carácter extraordinario, con precipitaciones que alcanzaron máximas históricas, anegando una zona de inundación excepcional, con un período de retorno de 500 años, produciéndose un aumento excepcional del caudal del río Tirón que inundó la totalidad del Camping de Haro, tal y como expone el informe de la Policía Local de Haro. Todo lo expuesto conduce, a juicio de este Consejo Consultivo, a apreciar una causa de exoneración, por concurrencia de fuerza mayor, y, por consiguiente, entendemos que no existe vínculo causal entre la actuación de la Administración autonómica riojana y los daños padecidos, y, por lo tanto, ante la ausencia de este necesario elemento, no existe responsabilidad patrimonial de la Administración.

Recientemente, ante un supuesto semejante al que nos ocupa, se ha pronunciado en igual sentido la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura de 10-4-2004 y la homónima de la Sección 1ª de la Audiencia Nacional en la Sentencia de 21-4-2004. Con anterioridad, es también de citar en el mismo sentido el Dictamen 80/1998, de 21 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de Aragón (Repertorio núm 89, de 1998), sobre la inundación de un Camping en Biescas.

CONCLUSIONES

Primera

Dado que se insta la petición resarcitoria al amparo del artículo 140.2º LRJPAC, como un supuesto de responsabilidad concurrente de tres Administraciones Públicas, la instrucción del expediente adolece de la debida colaboración y coordinación entre las mismas, máxime cuando la propuesta de resolución desestimatoria de las pretensiones resarcitorias frente a la Administración autonómica declina la responsabilidad hacia otra Administración, a la que ni tan siquiera se le ha recabado el informe preceptuado en el artículo 10 R.D. 429/1993, todo ello sin perjuicio de ser llamado también a éste procedimiento la empresa titular del Camping de Haro.

Segunda

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el Sr. d.L.U., en su propio nombre y derecho y como representante de otros afectados por las inundaciones del Camping de Haro, por no existir título de imputación a la actuación de la

Administración Autónoma de los daños padecidos, pues éstos traen su causa en un fenómeno ajeno al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, como lo es la fuerza mayor.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.