

Expediente: 87/2002

Objeto: Responsabilidad patrimonial por daños de la Administración Foral de Navarra

Dictamen: 5/2003, de 3 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 3 de febrero de 2003

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo.

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 16 de diciembre de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra la Orden Foral 346/2002, de 10 de diciembre, del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra a través de la que, con cita expresa del artículo 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), se nos remite para dictamen el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., Dña. ...(...), D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., ..., D. ..., D. ...y D. ..., D. ...y ... (en lo sucesivo, Dña. ... y otros), tramitado como expediente de RP nº 154/02.

I.2ª. Antecedentes de hecho

A. Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito dirigido a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda” el día 4 de septiembre de 2002, Dña. ... y otros “suplican a la Diputación General de Aragón” que tenga “por comunicados los hechos a que se refiere, por reclamados los daños que se han causado y que se relacionan en el Anexo nº 2 y por solicitados los acuerdos y las reformas del barranco de San Jorge, de la carretera y Canal de Tauste que se han indicado, que deberán ser ejecutadas por trámite de urgencia como consecuencia de la emergencia que se ha producido”.

B. Hechos

Los hechos más significativos que derivan del expediente, a efectos de la reclamación presentada, son los siguientes:

Los reclamantes son agricultores que, según manifiestan, “cultivan tierras ribereñas al barranco llamado de San Jorge, sito entre la carretera de Tauste a Fustiñana, entre los términos municipales de Cortes, Novillas y de Tauste”.

Relatan los reclamantes que en la noche del 23 de agosto de 2002 “se produjo una inundación de las tierras de todos los firmantes de este escrito, arrasando los cultivos en curso y produciendo unos daños en las estructuras que los distintos agricultores tienen en las respectivas fincas (acequias, caminos, embalses y sistemas de riego)”, afirmando que esos daños también se produjeron en la granja de uno de los afectados al inundar las aguas también los corrales y estabulaciones de los animales. Adjuntan a su escrito un “listado específico” de los daños producidos a cada uno de los afectados.

Al objeto de acreditar la certeza de la inundación refieren como el Gobierno de Aragón “tuvo un equipo limpiando la carretera justamente en la embocadura del barranco”, que el Gobierno de Navarra “remitió a los

bomberos de Tudela” que actuaron en la granja, y que, finalmente, también fue avisada la Confederación Hidrográfica del Ebro a “través del Sr. Comisario de Aguas que envió al Sr. Guarda de la zona”. Acompañan un reportaje fotográfico “muy completo del barranco de San Jorge y de las fincas anegadas por el agua y el barro”.

Los reclamantes relacionan en su escrito los daños sufridos por cada uno de ellos cifrando el importe total de los mismos en la cantidad de ...€ que, según afirman, “se han reclamado a la Diputación General de Aragón y a la Confederación Hidrográfica del Ebro en concepto de daños”, toda vez que entienden que “la primera es responsable por ser la titular de la Ctra. A-126 cuyo puente estaba obstruido y produjo el efecto presa y a la Confederación Hidrográfica porque el cauce del barranco está obstruido de avenidas anteriores, fue requerida para su limpieza y no lo ha hecho”. No obstante ello, los reclamantes entienden que también “el Gobierno de Navarra tiene responsabilidad en los hechos” toda vez que “hay parte del cauce en el origen y en el final que están dentro del territorio foral, a pesar de que el punto donde el cauce se junta con la Ctra. A-126 y con el Canal de Tauste esté en territorio de Aragón”.

En fin, a juicio de los reclamantes la causa de las inundaciones debe encontrarse en que “las aguas no tienen cauce suficiente ni adecuado para seguir su curso hacia el río Ebro”, a la que deben sumarse las circunstancias de que “el cauce no está limpio” y que la carretera de Tauste a Fustiñana y el Canal de Tauste, que va paralelo a la misma “provocan un efecto de presa en las tormentas cuyo posterior desbordamiento inunda las tierras inferiores”, efecto que se ve favorecido al concurrir la circunstancia, según dicen, de que “los ojos de luz del puente de la carretera A-126 por los que deberían correr las aguas del barranco de San Jorge que proceden de Bardenas, están cegados en más de las dos terceras partes, tanto en la parte del barranco que está por encima de la carretera hacia Bardenas como en la parte del barranco que va desde la carretera hasta el Canal”.

C. Informes y documentación

Obran en el expediente remitido a este Consejo, los siguientes documentos:

- a) Escrito iniciador del procedimiento dirigido a la Administración Foral en el que se solicita, bien que la pretensión se deduce frente, literalmente, a la Diputación General de Aragón, se tengan “por reclamados los daños que se han causado y que se relacionan en el Anexo nº 2 y por solicitados los acuerdos y las reformas del barranco de San Jorge, de la carretera y Canal de Tauste que se han indicado, que deberán ser ejecutadas por trámite de urgencia como consecuencia de la emergencia que se ha producido”. Acompaña al mismo una relación individualizada de los daños alegados por cada uno de los reclamantes y un reportaje fotográfico sobre el estado del cauce del barranco, carretera y puente, así como de cada una de las fincas con posterioridad a las inundaciones.
- b) Informe-propuesta del Jefe de la Sección de Contratación y Seguros, del Servicio de Patrimonio, del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, de 20 de noviembre de 2002, en la que se propone la inadmisión de la reclamación por no ser competente la Administración de la Comunidad Foral para conocer de esta reclamación.
- c) Propuesta de resolución del Director General de Economía y Asuntos Europeos del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, inadmitiendo la reclamación por no ser competente la Administración de la Comunidad Foral.
- d) Orden Foral 346/2002, de 10 de diciembre, del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, remitiendo al Consejo de Navarra, para su dictamen, el expediente de responsabilidad promovido por los arriba indicados.

D. Propuesta de resolución

El Director General de Economía y Asuntos Europeos del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra propone “inadmitir, por no ser competente la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la reclamación formulada por Dña. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., Dña. ... (....), D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., ..., D. ..., D. ...y D. ..., D. ...y ..., por los supuestos daños provocados por la inundación del barranco llamado de San Jorge en la noche del día 23 de agosto de 2002”.

El fundamento jurídico principal de la propuesta de resolución se encuentra en su conclusión de que “no cabe imputar a la Administración de la Comunidad Foral responsabilidad en este suceso ya que de las causas alegadas se deduce que la responsabilidad pretendida correspondería, en su caso, a la Confederación Hidrográfica del Ebro, como Administración Hidráulica competente en el ejercicio de la Policía de los Cauces y las Aguas, en la que se incluyen las funciones de limpieza, dragado y mantenimiento de los mismos, dentro de la competencia general de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos que corresponde al Estado en las cuencas que discurren por más de una Comunidad Autónoma”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 16.1.i) de la LFCN ordena que el Consejo de Navarra deberá ser consultado en los expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo; en particular, en las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas, o ahora en la equivalente de 120.202,42 €.

En consecuencia, el Consejo de Navarra emite dictamen preceptivo, pues la consulta atañe a una reclamación de indemnización por daños y perjuicios que supera la citada cuantía, desconociendo este Consejo cuál ha sido la resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro y de la

Diputación General de Aragón de las reclamaciones que, según afirman los reclamantes, se han presentado ante dichas entidades.

II.2ª. Órgano competente para conocer de la reclamación

En cuanto a la determinación del órgano competente para resolver, la disposición adicional tercera de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2000 (y anteriormente la disposición adicional quinta de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1999; e igual disposición de la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1996), atribuye al Consejero de Economía y Hacienda, la competencia para la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, previa instrucción de los expedientes por el Servicio de Patrimonio, excepto los procedimientos por responsabilidad patrimonial del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y por responsabilidad profesional del personal sanitario al servicio del mismo, que corresponde al Director Gerente de dicho organismo autónomo.

II.3ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos

La responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos prevista en el artículo 106.2 de la Constitución Española (CE). Su regulación se contiene en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) de la LRJ-PAC, que ha sido parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el RPRP.

El punto de partida lo constituye el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *“los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”*.

El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2). Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 LRJ-PAC).

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 141.2 LRJ-PAC). El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 142.5 LRJ-PAC).

Conforme a la doctrina y reiterada jurisprudencia [Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª (Sección 6ª) de 28 de enero de 1999 y (Sección 7ª) de 1 y 25 de octubre de 1999; y sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de julio de 2000], los requisitos necesarios para que proceda el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

- a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- b) La lesión se define como daño antijurídico, que es aquél que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar.
- c) La imputación de la lesión a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
- d) La relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.
- e) Ausencia de fuerza mayor.

Esta responsabilidad patrimonial se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización; y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (como recuerda la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

II.4ª. Sobre la imputación del daño a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

Para determinar si en el supuesto analizado cabe imputar el daño producido al Gobierno de Navarra se hace preciso antes examinar si la Comunidad Foral tiene competencia en materia de aguas y, en particular, de aquéllas que transcurren por varias Comunidades Autónomas, de la que quepa derivar, en su caso, algún tipo de responsabilidad.

Conforme al artículo 148.1.10ª CE, “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...10ª. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales”. A su vez, el artículo 149.1.22ª CE establece la competencia exclusiva del Estado en “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”.

Como ya recogíamos para un supuesto análogo en nuestro dictamen 17/2002, el Tribunal Constitucional tiene declarado, en sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, que “ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el

punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren. A esta inicial dificultad viene a sumarse la que comporta desentrañar el significado preciso de la expresión “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos”, que se contiene en el citado artículo 149.1.22ª de la CE. En cualquier caso, son los Estatutos de Autonomía los que, de acuerdo con aquellas previsiones constitucionales, determinan las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma”.

En esta misma sentencia se afirma que “no es inconstitucional que la Ley 29/1985, de 2 de agosto, utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma; ello no obstante, es claro también que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues aparte el alcance jurídico de las competencias que correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 149.1. 22ª CE y concordantes de los Estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma”, conforme al artículo 148.1.10ª CE y a sus respectivos Estatutos de Autonomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso”.

Conforme al artículo 44.5 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), de 10 de agosto de 1982, “Navarra tiene competencia exclusiva sobre:... 5. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado.”

En el anexo del Real Decreto 1391/1988, de 18 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la

Comunidad Foral de Navarra en materia de obras hidráulicas se señala que Navarra “ejercerá dentro de su ámbito territorial las siguientes funciones que, en materia de obras públicas, venía realizando la Administración del Estado: a) Programación, aprobación, ejecución y explotación de aprovechamiento hidráulico y demás obras hidráulicas que se realicen en el territorio de Navarra, que no sean de interés del Estado y cuya realización no afecte a otra Comunidad”.

En cuanto a las funciones que se reserva el Estado, además de la legislativa, recoge el anexo del Real Decreto citado las relativas a “la ordenación y concesión de recursos hidráulicos, así como las autorizaciones para vertidos en cauces públicos y para el uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico y la Policía de cauces y Aguas, en las cuencas hidrográficas a las que pertenece Navarra”.

En el supuesto sometido a nuestro dictamen la concernida no es otra que una cuenca hidrográfica supracomunitaria, la del río Ebro, que discurre por más de una Comunidad Autónoma, pues en ella está integrado el cauce del barranco de San Jorge que atraviesa municipios de las Comunidades de Navarra y Aragón, debiendo recordarse que conforme al artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA), se entiende por cuenca hidrográfica “el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único; la cuenca hidrográfica, como unidad de gestión, se considera indivisible”.

La Confederación Hidrográfica del Ebro, en cuyo ámbito territorial se integran nueve Comunidades Autónomas -entre ellas, la Comunidad Foral de Navarra-, es el Organismo de cuenca legalmente constituido (Real Decreto 931/1989, de 21 de julio) a fin de desarrollar las competencias atribuidas por la Ley de Aguas en el ámbito territorial de la cuenca del Ebro, y, entre ellas, las de “administración y control del dominio público hidráulico” (artículo 23 TRLA), siendo igualmente la Administración competente en cuanto a la policía de las aguas superficiales y subterráneas y de sus cauces

y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección (artículo 94 TRLA).

De todo lo anterior cabe concluir -como, por otra parte, hace el informe jurídico que obra en el expediente- que la Comunidad Foral de Navarra no tiene competencia alguna en relación con la cuenca -intercomunitaria- hidrográfica del Ebro, correspondiendo al Estado la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, así como la administración y control del dominio público hidráulico, y la policía de las aguas superficiales y subterráneas, así como de sus cauces y depósitos naturales.

En el caso que nos ocupa, el daño alegado por los reclamantes se pretende imputar directamente a las circunstancias concurrentes en un determinado cauce sobre el que, como hemos dicho, en cuanto integrado en la cuenca hidrográfica del Ebro, corresponden a la Confederación Hidrográfica del Ebro las funciones de administración, control y policía, entendiéndose integrada en éstas, como correctamente recoge la propuesta de resolución, la responsabilidad sobre la limpieza, dragado y mantenimiento de los cauces integrados en el ámbito de la cuenca de su competencia.

En definitiva, no cabe imputar a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra los daños padecidos por los reclamantes como consecuencia de las inundaciones acaecidas el 23 de agosto de 2002, toda vez que no se ha acreditado por los reclamantes, ni se advierte de los hechos considerados, que pueda establecerse la preceptiva y exigible conexión entre los daños padecidos y un funcionamiento, normal o anormal, de servicios públicos de competencia de la Administración de la Comunidad Foral, ni tampoco un indebido, por acción o por omisión, ejercicio de sus competencias y funciones públicas.

Como se ha dicho, corresponden a la Administración del Estado -según la correcta interpretación de las normas constitucionales y estatutarias en materia de distribución de competencias en materia de aguas y dominio público hidráulico, así como de las relativas a la administración y policía de los cauces que se contienen en la Ley de Aguas-, aquellas competencias y

servicios públicos con los que, en su caso, pudiera establecerse alguna relación causal con los hechos alegados por los reclamantes, como han entendido ellos mismos al dirigir, según se desprende de su propio escrito, simultáneamente su reclamación frente a la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Diputación General de Aragón, ésta en cuanto titular de la carretera que transcurre por el lugar de los desbordamientos del cauce.

Finalmente, si bien la propuesta de resolución se pronuncia en favor de declarar la inadmisión de la reclamación “por no ser competente la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, debe señalarse que el pronunciamiento procedente es la desestimación puesto que la Administración Foral si es competente para resolver la reclamación que han formulado unos particulares ante ella, cuestión distinta es que no exista la conexión pretendida por éstos entre los daños alegados y las competencias o servicios públicos de su titularidad que permita imputarle responsabilidad alguna.

III. CONCLUSIÓN

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por Dña. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., Dña. ...(...), D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., D. ..., ..., D. ..., D. ...y D. ..., D. ...y ..., debe ser desestimada por no serle imputable a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el comportamiento causante del daño alegado.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento