

Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en la tragedia de la DANA de Valencia



1.- CATÁSTROFE DE LA DANA. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN.

Han transcurrido tres meses desde que fuimos testigos y sufrimos en nuestras propias carnes, especialmente en la del pueblo valenciano, el desastre y la tragedia de la DANA (Depresión Aislada en Niveles Altos), la cual se ha cobrado la vida de 224 personas (además, 3 personas continuarían desaparecidas) según el Centro de Integración de Datos (CID), y aparte de tales incalculables daños personales, la catástrofe ha generado daños materiales y económicos de enorme magnitud, los cuales se estiman según los datos de la Generalitat Valenciana en 17.682 millones de euros, cifra que supone el equivalente a poco menos del PIB de comunidades autónomas enteras como Extremadura, y que en el caso de la Comunitat Valenciana equivaldría a un sexto de PIB. La DANA afectó a más de 265.000 empleos directos y a cerca de 50.000 empresas valencianas que trabajan en el sector servicios.

Ante tal catástrofe el Gobierno en reunión de 5 de noviembre de 2024 acordó declarar zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil las comunidades autónomas de Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha, Andalucía, Illes Balears y Aragón como consecuencia de la DANA y para contribuir al restablecimiento de la normalidad de las zonas afectadas y al objeto de reponer a su estado las infraestructuras, bienes y servicios golpeados por la DANA se acordaron un primer paquete de medidas y ayudas dirigidas a la población afectada mediante Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por valor de 10.600 millones de euros. A través de esta norma se habilitaron importantes ayudas directas a ciudadanos y empresas, que, en el caso de las ayudas personales, han venido a cuadruplicar las cuantías previstas en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza ca-

tastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión.

Al amparo del Real Decreto-ley 6/2024 se han previsto ayudas por fallecimiento o incapacidad, ayudas por daños en enseres y en vivienda habitual, ayudas directas a PYMES y autónomos por valor estimado de 838 millones de euros, implantación de una serie de beneficios fiscales y en materia de Seguridad Social exenciones a la cotización de las personas trabajadoras con actividades suspendidas o reducidas por la DANA, avales por cuenta del Estado para la cobertura de la financiación otorgada por entidades financieras a hogares, empresas y autónomos, suspensión de pagos de créditos con o sin garantía hipotecaria, etc.

No tardó en llegar un segundo paquete de ayudas tras aprobarse el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024. Este segundo paquete de ayudas contempló 110 medidas adicionales y una inversión de 3.765 millones de euros con el fin de ampliar el escudo social, como por ejemplo, en materia de vivienda, protección de los trabajadores, ayudas a la infancia, medidas de protección y asistencia a las víctimas de violencia contra las mujeres, medidas para reconstruir y recuperar infraestructuras, condiciones de trabajo y suministro, en materia agraria se establecen medidas para restauración de zonas afectadas, renovación de maquinaria y exención de IBI de naturaleza rústica, etc..

Al tiempo de escribir estas líneas se ha agravado la controversia sobre el retraso en la llegada de las ayudas a los afectados por la DANA ante la demora en la solicitud por parte del Gobierno del Fondo Europeo de Solidaridad, el cual fue diseñado para ayudar a los Estados Miembros a recuperarse de catástrofes naturales como la ocurrida en Valencia. El fondo que se creó en el año 2020 se ha utilizado más de 130 veces para situaciones similares y está dotado de 1.500 millones de euros que se deben repartir entre todos los países que han sufrido un desastre natural y que lo solicitan.

Según vienen denunciando los afectados por el desastre de la DANA, de las ayudas que están pre-

vistas en los citados Real-Decreto Ley del mes de noviembre solo habría llegado el 8%, y en el caso de la Comunitat Valenciana solo el 25%. Esta circunstancia del retraso de las ayudas añadida a la catastrófica realidad, con pérdidas humanas y cuantiosos daños materiales, que ha dejado la DANA supone el caldo de cultivo ideal para la proliferación en los próximos meses de una infinidad de reclamaciones contra la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, en la medida en que más allá del desastre natural padecido, desde diversos sectores se viene a mantener que tales daños son consecuencia de un mal funcionamiento de las administraciones públicas en relación con la actuación previa y posterior a la tragedia de la DANA.

El drama y magnitud del desastre ha derivado en que desde el sindicato Manos Limpias se haya denunciado en vía penal a D^a María José Rallo del Olmo, directora de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) y a D. Javier Montoro Hernández, responsable de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, por presuntos delitos de homicidios imprudentes, imprudencia grave de lesiones y daños por imprudencia. Así mismo desde el mes de noviembre se han ido produciendo querrelas y denuncias contra dirigentes políticos por la gestión a los efectos de la prevención de las consecuencias de la DANA así como por la posterior actuación de tales dirigentes como por ejemplo las querrelas formuladas por la formación IUJUSTITIA y otras entidades contra el Presidente de la Generalitat Valenciana, contra la Consellera de Justicia de e Interior, contra el Director General de Emergencias y Extinción de Incendios y contra el Secretario de Seguridad y Emergencias y Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

Ahora bien, aunque es entendible el dolor humano que justifica el ejercicio de acciones en el orden penal ante una catástrofe como ésta, a mi entender, no parece a priori que tales acciones vayan a alcanzar buen puerto pues no debemos olvidar que el Derecho penal debe ser siempre la última ratio y que no toda omisión de diligencia debe conllevar una sanción desde el orden penal. En cualquier caso, no es objeto de este trabajo ahondar en el estudio de tales responsabilidades penales pretendidas de las autoridades administrativas y gubernamentales pues ello exige un análisis detallado de la

infracción del deber de cuidado, la relación causal entre la conducta omisiva y el daño y la gravedad de la imprudencia.

Así que no será en el orden penal donde se aglutinará el grueso de las reclamaciones derivadas de la catástrofe de la DANA, sino que será a través del instituto de la responsabilidad patrimonial donde en los próximos meses se analizará la actuación previa y posterior a la tragedia de la DANA por parte de las Administraciones.

2.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración, consagrado en el art. 106.2 de la Constitución Española y desarrollado por los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (así como por la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto a sus especialidades procedimentales, artículos 65, 67, 81, 91 y 92) en la configuración que de esta figura ha ido construyendo la jurisprudencia desde la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (norma actualmente derogada), viene exigiendo para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa-efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor (STS de 20 de junio de 2006).

La naturaleza de responsabilidad objetiva impone que no sólo no es menester demostrar, para exigir aquella responsabilidad, que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden

la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

Debe, pues, concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será imputable a la Administración.

Es sabido que la responsabilidad de las Administraciones Públicas, en nuestro ordenamiento jurídico, tiene su base no solo en el principio genérico de la tutela efectiva que en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos reconoce el artículo 24 de la Constitución, sino también, de modo específico, en el anteriormente citado artículo 106.2 de la propia Constitución al disponer que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; en el artículo 32, apartados 1 y 2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, que determinan el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado, habiéndose precisado en reiteradísima jurisprudencia que para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal.

- c) Ausencia de fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño causado.

En este sentido, haciéndose eco de una pacífica y consolidada doctrina jurisprudencial, la STS de 24 de marzo de 2021, recurso 1292/20 (EDJ 2021/520885), recuerda:

“La jurisprudencia ha consolidado un cuerpo de doctrina abundante y reiterado, que se puede resumir diciendo que para que exista responsabilidad de la Administración, en primer lugar, es necesario que se produzca una lesión o un daño, y que ese perjuicio sea antijurídico, entendido ese hecho en el sentido de que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo. Además, para que la lesión sea resarcible, no basta con que el daño sea antijurídico, sino que es necesario que sea real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. El daño precisa, también, para ser reparable, que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa, inmediata y exclusiva, y que no obedezca a una causa de fuerza mayor. En cuanto a la reparación del daño, el perjudicado viene obligado a acreditar fehacientemente la existencia de los daños y a demostrar con datos exactos la cuantía en que los cifra”.

En la materia concreta referida a inundaciones la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a reconocer 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.

En el caso de la DANA de Valencia no cabe duda que estamos ante una catástrofe de grandes magnitudes y la pregunta que todos nos hacemos es si realmente estamos ante un supuesto de fuerza

mayor, que excluiría de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas o si por el contrario se hubiere podido evitar esta tragedia, o al menos, minimizar sus consecuencias, de no haber existido una actuación activa u omisiva de las Administraciones Públicas.

3.- CONCURRENCIA DE FUERZA MAYOR COMO EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD

Nuestra normativa administrativa no define qué se entiende por fuerza mayor, de ahí que debamos acudir al contenido del artículo 1.105 del Código Civil para poder tener una norma en nuestro ordenamiento jurídico de la que partir para aplicar tal causa de exoneración de responsabilidad de las administraciones públicas que prevé la normativa. Ahora bien, esto genera el problema de que tal precepto establece una regulación omnicomprendensiva de la fuerza mayor y el caso fortuito, en la que simplemente se exige que estemos en presencia de sucesos que no hubieran podido preverse o que previstos, fueren inevitables.

A diferencia de la fuerza mayor, que excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración, los supuestos de caso fortuito sí generan tal responsabilidad patrimonial. La diferencia entre ambas figuras es de origen doctrinal y jurisprudencial, de tal modo en que el caso de la fuerza mayor se pone el acento en imprevisión y la inevitabilidad del suceso, y, por otro lado, en lo que se refiere al caso fortuito, el acento se pone en la previsión y su evitabilidad. Además, se viene entendiendo por la doctrina y jurisprudencia que si el acaecimiento se produce fuera del círculo del deudor estaríamos ante un supuesto de fuerza mayor y si se produce en el ámbito interno del agente, se calificaría como acto fortuito. Así mismo nuestro Tribunal Supremo viene indicando que la fuerza mayor no sólo exige que obedezca a un acontecimiento que sea imprevisible e inevitable, como el caso fortuito, sino que también tenga su origen en una fuerza irresistible extraña al ámbito de actuación del agente (STS de 26.02.98, 06.02.96, 18.10.95, ...).

En el caso de la DANA ocurrida en la Comunitat Valencia y otras Comunidades Autónomas el pasado 29 de octubre no cabe duda de que estamos ante una catástrofe de enormes magnitudes, que invitaría a pensar de primeras a la concurrencia de

un supuesto de fuerza mayor que eximiría de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas, pues no en vano las lluvias fueron torrenciales, con un promedio de 147 l/m² para el conjunto de la España peninsular y en algunos puntos de las zonas más afectadas, las lluvias llegaron a superar los 600 litros por metro cuadrado en pocas horas (En el municipio de Turís, Valencia, se alcanzaron 771 l/m² en 24 horas, de los cuales 185 l/m² se acumularon en tan solo una hora, récord de España en ese período), provocando, entre otros, inundaciones en decenas de municipios, carreteras y vías cortadas, puentes destrozados por la violencia de las aguas, y lo que es peor 224 personas fallecidas (más las 3 personas que aún continúan desaparecidas), siendo el mayor desastre natural en la historia reciente de nuestro país y la segunda inundación que más víctimas se ha cobrado en Europa en lo que va de siglo.

Ahora bien ¿se puede concluir que la catástrofe de la DANA ocurrida el pasado 29 de octubre es responsabilidad directa de la propia fuerza de la naturaleza y por tanto estaríamos ante un suceso que se enmarcaría en la fuerza mayor que exime de responsabilidad a las Administraciones Públicas del Estado y de las Comunidades Autónomas competentes? Pues bien, aunque la respuesta a tal cuestión nos llegará de parte de los Tribunales en los próximos meses y que por otro lado a la Administración no se le puede imputar responsabilidad directa que ha generado la propia fuerza de la naturaleza causante de las lluvias torrenciales y desbordamiento de ríos, también es cierto como ahora analizaremos que cabe la posibilidad de que algunas zonas finalmente afectadas no hubieren llegado a padecer las graves consecuencias de la DANA o en su caso se hubieren podido minimizar los daños de haber sido la actuación de las Administraciones otra distinta previo y después de la catástrofe.

4.- POSIBLES RESPONSABILIDADES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DERIVADAS DE LA DANA DEL 29 DE OCTUBRE

En materia de protección civil y seguridad pública, existen unas competencias concurrentes del propio Estado y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos, como es el caso de la Generalitat Valenciana (Artí-

culo 49.3. 14^ª de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunitat Valenciana.

En la catástrofe de la DANA la responsabilidad de las Administraciones Públicas podría venir dada de la gestión y momento de las alertas dadas a la población tanto por la AEMET, como por la alerta hidrológica de la Confederación Hidrográfica del Júcar, o la alerta a la población que correspondía al Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI). Pese a que distintas instituciones encargadas de la gestión meteorológica e hidráulica de la Comunidad Valenciana emitieron advertencias sobre lluvias intensas y riesgo de inundaciones, lo cierto es que tales alertas podrían haber llegado tarde a la población y ya cuando las localidades estaban siendo inundadas y afectadas por la tromba de agua que se llevó todo a su paso. Esta comunicación tardía de las alertas permitió que numerosas personas quedaran atrapadas en sus domicilios o en vehículos sin recibir asistencia adecuada ni advertencia suficiente, y, como consecuencia de esta falta de medidas, los ciudadanos se encontraron en situación de riesgo sin posibilidad de preparar mecanismos de autoprotección.

Al amanecer del 29 de octubre el aviso de la AEMET era naranja y se elevó a rojo -riesgo meteorológico extremo- para varias zonas a las 07:36 horas. La Universidad de Valencia y una veintena de ayuntamientos de Valencia ya habían suspendido las clases ese día. A las 11:50 horas la Confederación Hidrográfica del Júcar anunció que ya se habían desbordado barrancos y el Magro, que también acabó desbordado, crecía de forma importante. El Centro de Coordinación de Emergencias emitió aviso a las 17:35 horas por el aumento del caudal en el río Magro, que tal y como había informado la Confederación Hidrográfica del Júcar podía alcanzar los 1.000m³, un caudal que según el aviso emitido "implica que se pueden producir desbordamientos generalizados en las áreas próximas al río. Se aconseja el alejamiento de la población de las zonas próximas al río". A las 17:45 horas la AEMET advertía que el aviso rojo se prolongaría hasta las 20 horas y fue a las 20:12 horas cuando Protección Civil manda a los teléfonos móviles de la población una alerta en la que se pedía evitar

desplazamientos por la provincia de Valencia. A esa hora las carreteras ya estaban colapsadas y cientos de personas se encontraban atrapadas en las vías de circulación o en los puestos de trabajo, pues esa hora coincide con la salida de miles de trabajadores de sus centros de trabajo por la finalización de la jornada laboral, sin que pudieran adoptar ninguna medida de precaución dado que los hechos ya se habían consumado cuando recibieron la alarma por parte de las administraciones públicas.

Así pues, la responsabilidad patrimonial de la Administración podría surgir en este caso por la inactividad en la comunicación de alertas meteorológicas, lo que puede considerarse una omisión administrativa. Esta inactividad puede ser la causa de daños si se llega a demostrar que la Administración no actuó conforme a las pautas de funcionamiento del servicio público, lo que implica que la falta de aviso o aviso tardío a la población sobre condiciones meteorológicas adversas puede generar responsabilidad patrimonial. En situaciones donde la falta de aviso meteorológico es previsible y la Administración tiene la capacidad de actuar, no se puede alegar fuerza mayor para eludir la responsabilidad. La jurisprudencia ha señalado que la previsibilidad de ciertos eventos, como condiciones climáticas adversas, implica que la Administración debe tomar medidas para prevenir daños. Si no lo hace, su inacción puede ser considerada como un funcionamiento anormal del servicio público, lo que conlleva a la obligación de indemnizar a los afectados. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que la omisión de la Administración ha de ser considerada como causa del perjuicio, dado que se espera que la Administración garantice la seguridad de los ciudadanos mediante la adecuada comunicación de riesgos derivada de las alertas tardías.

Aparte de la cuestión del eventual retraso de los avisos meteorológicos la responsabilidad patrimonial de la Administración podría venir dada por una falta de diligencia a la hora de adoptar las medidas de prevención y protección a los ciudadanos a los efectos de prevenir y posteriormente paliar la situación de desastre vivida especialmente en la Comunidad Valenciana. El domingo 27 de octubre de 2024 la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) había emitido un aviso especial en el que informaba de que una DANA se había situado en el interior peninsular, con la previsión de precipi-

taciones generalizadas en la Península y Baleares, con mayor probabilidad e intensidad en la vertiente mediterránea. Es decir, los días previos a la catástrofe, las previsiones meteorológicas ya alertaban de la probabilidad de precipitaciones intensas en la región. Dichos pronósticos, indicaban el alto riesgo de inundaciones, lo que requería la máxima alerta y disposición de los servicios de emergencia y protección civil, dependientes de la Generalitat Valenciana.

Por otro lado, no se solicitó del Gobierno de la Nación (ni éste la adoptó) en los primeros momentos de la catástrofe que procediera a la adopción de uno de los instrumentos previstos en el artículo 116 de la Constitución Española, esto es, la declaración del ESTADO DE ALARMA ante catástrofes naturales graves (Artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981 de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio), teniendo en cuenta además que conforme a la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil “corresponderá la declaración de interés nacional al titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas”. Así que la falta de intervención rápida y adecuada en un contexto de emergencia por parte de las Administraciones Públicas Estatal y Autonómicas, ha podido generar un incremento exponencial de fallecidos y daños afectando gravemente a los derechos y la seguridad de los ciudadanos.

Por otro lado, las abundantes y copiosas lluvias ocurridas el pasado 29 de octubre provocaron el desbordamiento del cauce de los ríos generando inundaciones en grandes zonas del territorio de la Comunidad Valenciana. Esta circunstancia abre la posibilidad de imputar responsabilidad a las Administraciones Públicas derivada de la inexistencia o retraso en la ejecución de obras e infraestructuras en las zonas afectadas previas a la DANA. Según el Artículo 86 de la Ley de Aguas, 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. A raíz de siniestro de la DANA que nos ocupa se ha podido conocer que existen obras e infraestructuras clave que

en la actualidad no se han ejecutado y que previsiblemente hubieren podido evitar gran parte de las pérdidas humanas y daños materiales, o al menos, haberlos minimizado.

La Confederación Hidrográfica del Júcar tiene reconocido que no se han realizado los estudios de viabilidad ambiental, económica y social de los proyectos previstos tal y como se expone en la página 161 de la Memoria del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Júcar (PGRI), aprobado por Real Decreto 26/2023, de 17 de enero (Revisión y Actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación 2º Ciclo (2022-2027): "En la realización de medidas estructurales (presas, encauzamientos, motas, diques, etc.), competencia de la Confederación Hidrográfica del Júcar, no se han realizado o aprobado los estudios de viabilidad ambiental, de la viabilidad económica y social de los siguientes proyectos previstos en el PGRI: ACTUACIONES EN BAJO TURIA – ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA: o Adecuación y encauzamiento en el casco urbano de Aldaia y drenaje de caudales al barranco del Poyo. o Acondicionamiento del río Turia. o Encauzamiento del barranco del Carraixet y tramo alto del Palmaret".

También el Plan sobre prevención de riesgo de inundación de la Comunidad Valenciana (PATRICOVA- Decreto del Consell 201/2015, de 29 de octubre) tenía prevista la ejecución de obras en varios municipios de los que fueron afectados por la tragedia de la DANA, como es el caso de Paiporta, Algemesí, Alfafar, Catarroja, Benetússer, Utiel, Chiva, obras las cuales casi una década después de la aprobación de dicho Plan continúan sin ser ejecutadas.

Por poner un ejemplo, en el Catálogo de Actuaciones que contiene las actuaciones estructurales y de restauración hidrológico forestal, propuestas en el PATRICOVA que están pendientes de ser finalizadas, se encuentra recogida como pendiente de carácter estructural, y con prioridad alta, el "Diseño de encauzamiento integral del barranco del Poyo" (código EVC19+)

Al respecto en nota de prensa de fecha 09.11.22 la Confederación Hidrográfica del Júcar reconocía que "La Confederación Hidrográfica del Júcar considera prioritaria una solución integral al riesgo de inundación en los barrancos del Poyo y la Saleta". En la misma situación se encuentran otras

actuaciones proyectadas en el PATRICOVA para evitar, por ejemplo, el desbordamiento del río Magro, que tampoco se encuentran en la actualidad ejecutadas.

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 (Véase, sentencia de 22 de febrero de 2024 de la Audiencia Nacional).

En definitiva, no cabe duda que en la reciente DANA de Valencia la falta de actuación por parte del Estado y de la Generalitat Valenciana en infraestructuras clave que podrían haber evitado o minimizado los daños puede derivar en responsabilidad patrimonial derivada de la omisión de las medidas necesarias para prevenir daños, pues la falta de actuación puede ser causa del perjuicio y ser considerado un funcionamiento anormal de los servicios públicos. En esa tesitura se verán en los próximos meses los Tribunales que deberán de pronunciarse en cada caso sobre si la inejecución de obras que estaban programadas desde hace casi 10 años ha podido o no contribuir al daño y si la Administración del Estado y/o la Administración Autonómica pueden ser consideradas por tal inacción responsables de indemnizar a los afectados.

En otro orden de cosas, la responsabilidad de las Administraciones Públicas podría venir derivada de la permisividad de las Administraciones Públicas para permitir edificar en zonas inundables. El artículo 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.

Por tanto la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como venimos indicando podría derivar en el caso de determinados afectados por la tragedia del pasado 29 de octubre de la actividad normativa relacionada con la construcción en zonas inundables, pues precisamente la normativa sectorial y autonómica establece limitaciones a los usos en estas zonas y la falta de cumplimientos de tales regulaciones que limitan el uso del suelo, especialmente en áreas de riesgo de inundación, puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración. Debemos de tener en cuenta que el Real Decreto 903/2010 de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación establece como zonas de alta probabilidad de inundación o de inundación frecuente aquellas con un período de retorno de 50 años, zonas en las que estaría limitada la edificación salvo para servicios públicos esenciales, si bien, y aunque el 10% de las viviendas construidas en la Comunitat Valenciana se encuentran en zona inundable, a priori tal circunstancia no se daría en las zonas más afectadas de la DANA, pues según el Sistema Na-

cional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) los municipios de Paiporta, Catarroja y Benetússer solo están clasificados como inundables en el nivel de riesgo menos probable (retorno a 500 años).

5.- CONCLUSIÓN

Al igual que sucedió tras la pandemia de COVID 19, es indudable que, derivado de la tragedia de la DANA del pasado 29 de octubre, los Gobiernos autonómico y central están recibiendo y recibirán en los próximos meses cientos de reclamaciones millonarias por mal funcionamiento de los servicios públicos, tanto por haber permitido en su caso la edificación de viviendas en zonas inundables, por la falta de ejecución de obras estructurales que hubiere evitado o minimizado los daños personales y materiales producidos, por el retraso de los avisos meteorológicos a la población, y/o por la errática e insuficiente respuesta ante el desastre natural provocado por la DANA en Valencia. Si bien el Consorcio de Compensación de Seguros, las aseguradoras y las ayudas del Gobierno y de la Administración Autonómica vendrían a paliar en parte los incalculables daños personales y materiales que ha dejado la tragedia también es cierto que el retraso en la llegada de las ayudas y la insuficiencia de las mismas va a derivar a que los afectados por el desastre reclamen con mayor amplitud por tal presunto mal funcionamiento de los servicios públicos. Como he indicado la vía penal no parece que sea la vía mas factible para alcanzar el rescimiento de los daños y perjuicios sufridos, y será por la vía de la responsabilidad patrimonial por la que los Tribunales conocerán previsiblemente el grueso de las reclamaciones derivadas de la tragedia de la DANA. Las Administraciones Públicas se agarrarán a la fuerza mayor para excluir su responsabilidad, amparadas en que estamos ante el mayor desastre natural en la historia reciente de nuestro país y la segunda inundación que más víctimas se ha cobrado en Europa en lo que va de siglo, pero como hemos indicado es posible que se pueda a llegar a acreditar la existencia de relación causal entre el daño y la actuación de la Administración, pues parece evidente que ha habido deficiencias antes y después de la catástrofe que han podido contribuir a la producción o agravamiento de los daños.