

En Logroño, a 9 de marzo de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia la Consejera D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**20/09**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. J.Z. A., como consecuencia de los daños materiales sufridos en la finca de su propiedad, sita en Munilla, término Municipal de Enciso, por desprendimientos de piedras del talud superior sito en la Carretera LR-115, Parcelas 37 y 40, a la altura del tramo de la referida finca, debido a las obras de acondicionamiento de la citada carretera.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El 28 de abril de 2008, mediante correo certificado, se presenta un escrito, dirigido a la Consejería, en el que se denuncia la existencia de desprendimientos procedentes de las Parcelas 37 y 40, del Polígono 1 de Munilla, propiedad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y que afectan a una finca de su propiedad, sita en dicho término Municipal y pago de "Rio Enciso". Del escrito, se desprende que esa situación ya había sido denunciada en fechas 4 de abril, 18 de mayo, 21 de junio, 26 de noviembre y 20 de diciembre de 2007, y 24 de enero de 2008, sin que, por parte de la Administración, se haya adoptado medida de precaución, salvo unas actuaciones para la protección del talud en uno de los puntos afectados (Parcela 40), pero sin proceder a la limpieza de la finca del reclamante. El Sr. Z., atribuye los desprendimientos a la ejecución de las obras de ampliación de la Carretera LR-115.

Con la reclamación, el Sr. Z., pretende que, por la Administración, se adopten las medidas necesarias para que cesen los desprendimientos y se proceda a la retirada y limpieza de todas aquellas piedras desprendidas, hasta dejar las Parcelas afectadas en las condiciones en que se encontraban inicialmente, pudiendo, en ese momento, valorar los daños sufridos y concretar las indemnizaciones pertinentes.

Al citado escrito, se acompañan la siguiente documentación: i) los anteriores escritos presentados por el reclamante en las fechas anteriormente indicadas, con la documentación aportada a los mismos, entre la que se encuentra la siguiente: fotografías de la zona, documentación del SIGPAC relativa a las fincas afectadas y acreditación de la propiedad del reclamante sobre la Parcela afectada.

### **Segundo**

El 2 de junio de 2008, se notifica al reclamante acuse de recibo de la reclamación, al tiempo que se le requiere, en trámite de subsanación de la solicitud, para aportar diversa documentación. En concreto se requiere al reclamante una valoración económica de los daños sufridos por la finca de su propiedad, así como en el canal existente en la misma, y facturas relativas a la recolocación del árbol destruido; que aporte copia compulsada de su D.N.I. y un último requisito, que no puede calificarse sino de sorprendentemente y por otra parte improcedente, pues no puede calificarse de otra forma el requerimiento que se efectúa para acreditar que no ha recibido indemnización alguna de la Compañía Aseguradora, en caso de que exista seguro cubriendo dicha finca. Por último, se le informa sobre las particularidades de la tramitación del procedimiento.

El requerimiento de subsanación es contestado mediante escrito de fecha 6 de junio, al que se adjunta fotocopia compulsada del carnet de identidad del reclamante, se reitera que no puede concretarse la cuantía de la indemnización, pues habrá de esperarse a la retirada y limpieza de las zonas afectadas por los desprendimientos. Al mismo tiempo, se indica que no existe seguro, que no se reclama nada por el árbol, pues, pese a quedar partido por la mitad, ha vuelto a florecer. Por último se indica que las aguas que debiera recoger el canal, se han desviado hacia el camino de acceso a la finca, como consecuencia de la ocupación del canal por las rocas desprendidas, aportando fotografías que lo acreditan, por lo que interesa que se proceda a la mayor brevedad a la limpieza y desocupación del canal.

### **Tercero**

Se da traslado de la reclamación al Responsable de la Dirección de las Obras, al que se le solicita informe acerca de la si los desprendimientos son achacables a las obras de la carretera LR-115; la fecha de inicio y finalización de las obras, si se procedió a acondicionar la Parcela 40 del Polígono 1, sin que la finca de su propiedad fuese limpiada;

y si hubo una máquina trituradora de piedras encima de la vivienda del Sr. Z. y una aspiradora a modo de vibración durante la ejecución de las obras.

En la contestación, se indica que las obras se desarrollaron entre el 17 de diciembre de 2005 y el 20 de diciembre de 2006, en que fueron recibidas, aunque, en la zona de los desprendimientos, las obras terminaron en fecha 23 de noviembre de 2006. Los desprendimientos se concretan en los p.k. 7,830 y 8,150.

#### **Cuarto**

En fecha 17 de julio, se requiere al reclamante que identifique de manera clara las Parcelas objeto de su reclamación y, además y con el fin de acreditar su condición de interesado, se le requiere acreditación de su exclusiva propiedad sobre las Parcelas objeto de reclamación, mediante documento público o privado. Se le indica que, en el supuesto de ser copropietario, deberá aportar la conformidad de todos los copropietarios para que el asunto sea tramitado en su nombre, lo cual no deja de ir en contra de la posibilidad de cualquier comunero para realizar aquello que beneficie a la comunidad.

Mediante escrito remitido por correo certificado el 24 de julio, D. J. Z. A. Alvarado, aporta documentación acreditativa de su titularidad sobre la Parcela catastrada como nº 81 del Polígono 1 de Munilla, y de la titularidad de su hermano, D. A., sobre la Parcela nº 87, en la que se encuentra el canal de uso común para ambas parcelas; y ello de conformidad con el cuaderno particional aprobado por el Juzgado de 1ª Instancia de Calahorra.

#### **Quinto**

Con motivo de la información facilitada por el reclamante sobre la propiedad de las Parcelas, la Dirección General de Obras Públicas, comunica, en fecha 28 de agosto, a D. A. Z., la existencia de la reclamación interpuesta por su hermano, que comparece, en fecha 2 de septiembre, manifestando su intención de participar como interesado en el procedimiento, junto con su hermano, deseando tener conocimiento de cuantas actuaciones se produzcan durante la tramitación del expediente.

#### **Sexto**

Consta, a continuación, en el expediente, la realización, el día 2 de octubre, de una inspección ocular de las parcelas afectadas, tal y como se había solicitado en su momento por el reclamante, constando el informe realizado, que concluye que ambos taludes presentan un alto grado de inestabilidad, debido al ángulo del talud con que están dispuestos, las características geotécnicas que presentan los diferentes materiales que los conforman, el alto grado de fracturación y alteración en el caso del macizo rocoso, la disposición estructural que tienen y el grado de infiltración por escorrentía que tienen,

sobre todo durante los últimos años en los que se han presentado elevadas pluviometrías, además, en periodos de tiempo muy concretos. Esas características geológicas se consideran, por los peritos de la Administración, inherentes a los propios materiales y a la geomorfología del entorno, así como a una gran cantidad de procesos geológicos a los que han sido expuestos a lo largo del tiempo, desde el momento de su formación, hasta su consolidación y disposición actual.

### **Séptimo**

Tras la inspección ocular, se notifica a los hermanos Z. A., el trámite de audiencia, dándoles el plazo de diez días para formular alegaciones, sin que conste haberse echo uso del mencionado trámite.

### **Octavo**

En fecha 15 de enero, se dicta Informe-Propuesta de resolución desestimando la reclamación interpuesta, por considerar que no existe relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad sde éste resulte imputable a la Administración.

### **Noveno**

El 4 de febrero, se emite informe por los Servicios Jurídicos, favorable a la Propuesta de resolución.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 12 de febrero de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 18 de febrero de 2009, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas 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 19 de febrero de 2009, 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 al Consejero señalado 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**

El artículo 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una Propuesta de resolución.

El art. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Disposición Adicional 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, cuando la cuantía de las reclamaciones sea indeterminada o superior a 600€. La cuantía ha sido elevada a 6.000€ por la Ley 5/2008, que ha dado nueva redacción al citado precepto, pero, siendo la reclamación efectuada de cuantía indeterminada, dicha modificación no le afecta y, además, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### **Segundo**

## **La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen**

En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, el sistema legal actualmente vigente, que viene constituido por los arts. 106.2 CE y 139.3 LPAC, centra el fundamento del sistema en la necesidad de preservar todo daño no buscado, ni querido, ni merecido, por la persona lesionada que, sin embargo, resulte de la actuación administrativa. Quedan de este modo encuadrados dentro de los daños indemnizables, no sólo los ilegítimos consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus funcionarios, supuesto comprendido dentro de la expresión “funcionamiento anormal de los servicios públicos”, sino también los daños sufridos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión de los daños causados involuntariamente o, al menos, con una voluntad incidental y no directa de causarlos y, en definitiva, los resultantes del riesgo que supone la existencia misma de ciertos servicios o la forma en que estos están organizados, puesto que únicamente se excluyen aquellos daños que se producen a causa de fuerza mayor: acaecimientos realmente extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza.

Los requisitos que tradicionalmente se vienen exigiendo para la exigencia de responsabilidad se sintetizan en los siguientes:

- Hecho imputable a la Administración.
- Lesión o perjuicio antijurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Relación de causalidad entre hecho y perjuicio.
- Que no concurra fuerza mayor.

Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condictio sine quae non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

En el caso sometido a nuestra consideración, el Servicio de Carreteras considera inexistente su responsabilidad por considerar que no existe relación de causalidad entre los daños denunciados por el Sr. Z. A. y la actuación de la Administración con las obras de mejora de la carretera LR-115.

Ciertamente y *a priori*, parece que la reclamación interpuesta debiera ser estimada, pues parece mucha casualidad que, ejecutadas unas obras de mejora de la citada carretera, se produzcan unos desprendimientos que causan daños a la propiedad del reclamante, que se encuentra en las inmediaciones de dicha carretera.

Sin embargo y desgraciadamente para él, lo cierto es que todo el esfuerzo probatorio desarrollado por el Sr. Z., ha ido dirigido a acreditar su propiedad sobre la finca afectada y que el canal existente en la finca de su hermano, era de uso común para los dos. También ha reiterado cada cierto tiempo sus escritos, denunciando la producción de los daños, y requiriendo la realización de las medidas que considera precisas para evitar la repetición de los desprendimientos, los cuales, por otra parte, se han producido en la realidad existiendo prueba suficiente de su entidad.

Sin embargo existe prueba, practicada a instancia de la Comunidad Autónoma, que desvirtúa el contenido de las manifestaciones realizadas por el Sr. Z. Así, consta en las actuaciones que las obras se ejecutaron durante los años 2005 y 2006, habiendo sido entregadas en fecha 20 de diciembre de 2006, mientras que el primero de los escritos presentados por el Sr. Z. es de fecha 4 de abril de 2007. Además, existe igualmente prueba técnica, según la cual los desprendimientos se concretan en dos puntos kilométricos: el 7,830 y el 8,150.

Pues bien, en cuanto al primero de los citados, se trata de un movimiento de ladera de grandes dimensiones, habitual en la zona, y que viene motivado por la gran verticalidad de las laderas y la existencia de capas de materiales más finos y plásticos, que deslizan sobre estratos más consistentes, apareciendo en superficie grietas y asientos diferenciales. Resulta improbable que la ejecución de las obras haya sido el factor desencadenante del deslizamiento puesto que no se han efectuado trabajos que afectaran a la ladera y el tamaño y el peso de la maquinaria es despreciable frente a la masa del conjunto.

Por lo que se refiere al segundo de los puntos kilométricos indicados, se trata de un desprendimiento clásico de bloques, debido a la existencia de familias de juntas de fractura o diaclasas, rellenas normalmente de materiales finos de naturaleza plástica. La verticalidad de las juntas, la presencia de material de relleno y vegetación en éstas, y la existencia de bloques en voladizo confieren al conjunto una elevada inestabilidad. La influencia de una perturbación externa sobre su estabilidad suele ser inmediata, produciéndose el desprendimiento en un periodo muy corto desde que se han ejecutado los trabajos (máximo de horas o días). El hecho de que, en este caso, el desprendimiento suceda más de cuatro meses después de la terminación de los trabajos en la zona, hace inverosímil que ambos sucesos estén relacionados.

No se ha practicado a instancia del reclamante prueba alguna tendente a desvirtuar las conclusiones de los Técnicos de la Administración, por lo que no existe en el expediente indicio alguno que permita atribuir a las obras ejecutadas en la carretera LR-115 los desprendimientos que han afectado a la propiedad del reclamante, más allá de la cercanía en el tiempo de las obras y los desprendimientos. Pero, de ello, no puede, sin más, atribuirse a la Administración la responsabilidad patrimonial que se le reclama, por lo que, a la vista de las pruebas existentes en el expediente, debemos mostrar nuestra conformidad con la Propuesta de resolución.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D. J. Z. A., y a la que se une posteriormente su hermano.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero