

En Logroño, a 30 de septiembre de 2016, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

33/16

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con la *Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración forestal, presentada por A.S.G.S.A, por daños y perjuicios que entiende causados al haber tenido que indemnizar a su asegurada, la empresa M.S.A, los irrogados por desprendimiento de rocas del Monte de Utilidad Pública (MUP) núm. 132 Espinedo y Barruelo, sito en Torrecilla en Cameros y gestionado por la CAR; y que valora en 69.403,96 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. El 8 de febrero de 2016, tuvo entrada, en la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, un escrito, presentado el 4 de febrero de 2016 en la Delegación del Gobierno en La Rioja, suscrito por el Letrado D. J.P.P, en nombre y representación de A.S.G.S.A, por el que se formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por los daños y perjuicios sufridos en las instalaciones de M.S.A. por el desprendimiento de rocas del Monte *Espinedo y Barruelo* (de Torrecilla en Cameros) el día 16 de febrero de 2015.

2. Los hechos en que funda su reclamación son los siguientes:

“PREVIO.- Se interpone la presente en reclamación de los daños y perjuicios sufridos en las instalaciones de M.S.A. (P.), asegurada de mi mandante A.S.G.S.A, a consecuencia del desprendimiento de rocas de grandes dimensiones del Monte Espinedo y Barruelo (Monte catalogado de Utilidad Pública, titularidad del Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros) el pasado día 16 de febrero de 2015. Mi representada acciona vía subrogación del artículo 43 de la Ley de Contrato de Seguro frente a esa Administración responsable, al haber indemnizado mi mandante a su asegurada, con razón a la póliza suscrita, los daños sufridos a consecuencia del siniestro de referencia.

PRIMERO.- Mi representada, A.S.G, S.A., tenía suscrita con su asegurada M.S.A., póliza de seguro nº 26081737, ramo PYME (modelo 7436-Empresa Activa), que aseguraba las instalaciones de referida empresa en Torrecilla en Cameros (naves industriales y vivienda unifamiliar, manantial de P.), póliza vigente a la fecha del siniestro al que hace referencia la presente reclamación previa y en la que figuran contratadas, en lo que aquí interesa, las siguientes coberturas y capitales asegurados:

-**Continente:** edificio y locales: 3.399.742,50 euros.

-**Contenido:** mobiliario y maquinaria profesional o industrial: 9.591.750,00 euros.

-**Riesgos extensivos:** i) impacto de objetos, 100 %; y ii) sublímite suma asegurada por siniestro: céspedes y árboles: 12.000,00 euros.

-**Pérdida de beneficios:** i) indemnización diaria (máximo diario), 2.429,30 euros; ii) periodo de indemnización (meses), 12 meses; y iii) franquicia, 24 horas laborales.

-**Quedan incluidas las Parcelas y los edificios** de los manantiales P. y S.M.

Se acompaña, a los efectos oportunos copia completa de la póliza (condicionado particular y general, documentos nº 2 y 3, respectivamente); así como copia del recibo acreditativo del pago de la prima y de la vigencia de la póliza a la fecha del siniestro (documento nº 4).

SEGUNDO.- El riesgo asegurado (empresa M.S.A.) está integrado, como decimos, por dos naves industriales (destinadas a zona industrial, oficinas y almacenaje), así como por la vivienda manantial (vivienda unifamiliar, de tres alturas sobre rasante, totalmente reformada, ubicada sobre el manantial de agua P, embotellada por la empresa asegurada) sita a unos 200 metros de las naves industriales, con las que se comunica a través de un camino y de un puente que cruza el río Iregua.

El siniestro al que hace referencia la presente reclamación previa afectó a dicha vivienda-manantial, así como a la parcela (expresamente asegurada) en la que se ubica la misma, incluyendo el camino de acceso al manantial e instalaciones diversas que discurren por debajo del mismo, ubicándose la parcela y vivienda-manantial aseguradas en la parte inferior de una de las laderas del Monte Espinedo y Barruelo (ladera noroeste), la que discurre junto al cauce del río Iregua. El Monte Espinedo y Barruelo está catalogado como de Monte de Utilidad Pública (documento nº 5).

Así, a media tarde del pasado día 16 de febrero de 2015, y a consecuencia del deshielo que tuvo lugar en dichas fechas (días previos se habían producido importantes nevadas y heladas, muy habituales, no obstante, en la Sierra de Cameros habida cuenta de la fecha de producción del siniestro y ubicación del Monte Espinedo y Barruelo), se produjo el desprendimiento de varias rocas del Monte Espinedo y Barruelo:

-La roca principal, de enormes dimensiones (aproximadamente 5 x 7 x 6 metros), de forma irregular y material conglomerado, con un peso estimado de aproximadamente 100 toneladas, rodó ladera abajo unos 250 metros, alcanzando gran velocidad e impactando contra el muro lateral derecho del camino de acceso al manantial, yendo a hundirse posteriormente 2 metros de profundidad en el camino de acceso al manantial, bloqueando dicho acceso y dañando las instalaciones que, como decimos, discurren enterradas por debajo del pavimento del camino.

-Rocas de un tamaño inferior (inferior, pero nada desdeñable, con aproximadamente un metro/un metro y medio de diámetro y varias toneladas de peso cada una de las mismas) impactaron contra elementos ornamentales (bancos, farolas de hierro forjado, árboles, etc.), así como directamente contra la fachada de la vivienda manantial, produciendo en la misma, pese a su grosor y consistencia, enormes agujeros; habiéndose producido asimismo importantes daños en el interior de la vivienda manantial, pues el "reventón" de la fachada a consecuencia del violentísimo impacto de las rocas, hizo que las piedras que la componían salieran despedidas (a modo de metralla) hacia el interior, provocando a su vez diversos daños materiales.

Nos remitimos (en cuanto a la descripción de las instalaciones, del siniestro, del tamaño de las rocas y de la violencia de los impactos causados) al informe pericial de D.J.M.R.B. que acompañamos como documento nº 6 de la presente, cuyo reportaje fotográfico entendemos resulta más que ilustrativo en relación a cuanto exponemos.

TERCERO.- *La descripción y valoración detallada de los daños y perjuicios derivados del siniestro para M.S.A., fue llevada a cabo por el perito Sr. R.B, describiendo los mismos en las páginas séptima y siguientes del informe de referencia, y procediendo a su exacta valoración en el punto quinto del meritado informe ("**Valoración de daños**"). Así, y a fin de facilitar la exposición, podemos agrupar a modo de resumen los daños y perjuicios en tres "grupos", a saber:*

1.- Daños en camino de acceso al manantial e instalaciones que discurren bajo el mismo; con respecto a los cuales el perito informa:

«...corresponden a la rotura de aproximadamente 10 m lineales de muro de piedra lateral de aproximadamente 3 m de altura, así como la rotura de tres farolas de hierro fundido, rotura de dos bancos de material hierro forjado y grandes desperfectos en solado. Al retirar la roca, se ha producido un socavón de unos 7 metros de largo, por dos de ancho.

La roca de grandes dimensiones, al bloquear e introducirse en el camino de acceso al manantial ha destrozado por completo la tubería de aluminio que suministra el agua del manantial a la planta embotelladora industrial, afectando también al cableado eléctrico del sistema de iluminación, al cableado eléctrico que suministra energía eléctrica a la vivienda manantial y a los cableados eléctricos de las sondas de los controles de apertura y cierre de válvulas del manantial.

Es de destacar que varias rocas de grandes dimensiones tras impactar contra el camino ocasionaron grandes daños a los árboles de las dos hileras existentes a ambos lados del camino, siendo necesario cortar y retirar grandes ramas dañadas».

2.- Daños en vivienda manantial, con respecto a los cuales el perito informa:

«Las rocas que impactaron contra la vivienda manantial han ocasionado dos grandes orificios en los muros de piedra de la fachada. En el interior de la vivienda se encuentran afectados los paramentos de las estancias orientadas hacia la ladera del monte, presentando grandes orificios y existen desprendimientos de las rocas de los muros, así como grandes grietas y desprendimientos de la capa de enlucido.

Al impactar las arcas contra la fachada, las piedras que forman los muros salieron desprendidas a altas velocidades impactando contra los barrotes y barandillas de las escaleras de madera de acceso a las plantas en altura. Se aprecian fisuras y grietas a lo largo de todos los cerramientos de la planta baja, en contacto con la estructura de madera.

Existen unas verjas de hierro forjado que limitan la parte trasera del manantial las cuales se encuentran dobladas y deformadas. La cubierta del manantial debe de presentar algún desperfecto dado que hemos observado que pequeñas rocas se encuentran depositadas sobre la cubierta, actualmente no se han detectado filtraciones, siendo necesario retejar y revisar la cubierta».

3.- Pérdida de beneficios por paralización, con respecto a los cuales, se informa:

«Debido a los daños ocasionados en la tubería que suministra agua desde el manantial a la planta embotelladora industrial, se ha producido a lo largo de siete días una paralización de la actividad generando una pérdida de beneficios».

(Es de) *indicar, con respecto a la pérdida de beneficios por paralización durante un total de 7 días, (que) sólo es objeto de reclamación el importe correspondiente a 6 de los mismos, importe indemnizado por A. a su asegurada con razón a la franquicia pactada en póliza.*

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, nos remitimos en lo que se refiere a las observaciones realizadas por el perito y a la valoración detallada de daños (debidamente desglosada partida a partida, y tras aplicar a la vista de la póliza los ajustes oportunos) al propio informe pericial; en el que se concluye que los daños líquidos indemnizables totales, a la vista de la póliza de seguro de referencia, importaron la cantidad de 69.403,96 Euros.

Dicha cantidad de 69.403,96 Euros, que ha sido efectivamente abonada por A.S.G.SA., a M.S.A., con razón a la póliza de seguros suscrita (acompañamos tanto finiquito de indemnización como justificante de pago de la misma como documentos nº 7 y 8, respectivamente), es precisamente la que es objeto de reclamación por medio de la presente, al quedar subrogada mi mandante en los derechos de su asegurada frente a la responsable del siniestro ex artículo 43 de la Ley de Contrato de Seguro, como veremos con mayor detalle en la fundamentación jurídica.

CUARTO.- *Entendemos la previsibilidad del siniestro y el riesgo evidente asociado a su producción, puestos en relación con la falta de diligencia de esa Administración a la hora de adoptar medidas tendentes a procurar su evitación, dan lugar a la inequívoca responsabilidad patrimonial de la misma; mereciendo hacer a tal respecto las siguientes consideraciones:*

-En cuanto a la previsibilidad del siniestro:

Son muy habituales los desprendimientos a consecuencia del deshielo en las fechas en las que tuvo lugar el siniestro. Al respecto, y pese a ser cierto que los días previos a acaecer el siniestro se registraron en la zona importantes nevadas y heladas, (es de) indicar (que) esta parte ha tenido ocasión de comprobar que dichas nevadas y heladas son perfectamente normales en atención a la fecha y lugar de acaecimiento del siniestro: Consultados los datos registrados por la estación meteorológica de Torrecilla en Cameros, entre diciembre de 2014 y abril de 2015, se constata que los valores registrados en relación a los diversos parámetros de interés (en concreto, aquéllos que hubieran podido influir en la producción del siniestro: precipitación, temperatura del aire, temperatura interior, y velocidad del viento) son valores que entran dentro de la más absoluta normalidad, sin que pueda predicarse de los mismos nota alguna de excepcionalidad.

Aportamos en prueba, como documentos nº 9 al 12 de la presente reclamación, extracto de los datos registrados por la estación meteorológica de Torrecilla en Cameros en las fechas aludidas.

Prueba de la previsibilidad del siniestro la constituye asimismo la existencia de sendas señales de tráfico en la N-111, indicando Peligro por Desprendimientos, ubicadas a escasos 500 metros de las instalaciones aseguradas por mi mandante y advirtiéndolo de tal peligro en ambos sentidos de circulación. El propio perito Sr. R.B. apunta en su informe dicha circunstancia, estableciendo: "Por lo tanto esta ladera del Monte Espinedo y Barruelo, tiene la posibilidad de causar desprendimientos, no siendo la primera vez que se desprenden rocas".

A mayor abundamiento, y siendo circunstancia más que habitual en el lugar y fechas en que se produjo el siniestro la producción de desprendimientos a consecuencia del deshielo, consultados los avisos del SOS Rioja en la fecha del siniestro se constata la existencia de alerta por "Fenómenos adversos de nivel amarillo: Nevadas. Vientos. Deshielos. La AEMET informa a este centro de Coordinación Operativa SOS-Rioja 112 sobre Fenómenos adversos de Nivel Amarillo para esta Comunidad de La Rioja" (documento nº 13); lo que no hace sino reforzar la previsibilidad del siniestro que denunciarnos, y cualificar en consecuencia la diligencia que le era exigible adoptar a esa Administración tendente a su evitación, o al menos a la minoración de los perjuicios que la materialización previsible de los desprendimientos podría irrogar a los administrados.

(Es de) indicar, por último, que el riesgo de producción de importantes desprendimientos a consecuencia del deshielo en la Sierra de Cameros, es circunstancia notoria, existiendo infinidad de antecedentes en relación a tal respecto (aportamos, en prueba, como documento nº 14 y a título meramente ejemplificativo -pues existen numerosísimos antecedentes -extractos de noticias referentes a desprendimientos en la Sierra de Cameros y en la carretera N-111).

-En cuanto al riesgo asociado a la producción del siniestro:

Si bien somos conscientes de que no le es exigible a la administración, por imposibilidad de medios materiales, el asegurar todas las laderas de todos los montes de su titularidad a fin de evitar cualquier tipo de desprendimiento; la jurisprudencia ha declarado (como veremos en la fundamentación jurídica) que dicha obligación sí que le es plenamente exigible cuando las circunstancias concurrentes -atendiendo a criterios previsibilidad del suceso y riesgo asociado a su producción- así lo aconsejen.

En el presente caso existía un evidente riesgo asociado a la producción del siniestro, riesgo que determinaba la inequívoca obligación de dicha Administración de haber adoptado cuantas medidas estuvieran a su alcance tendentes a evitar la producción del suceso.

Dicho riesgo, como decimos, resulta evidente si tenemos en cuenta que bajo la ladera del Monte Espinedo y Barruelo en la que se produjeron los desprendimientos discurre la carretera N-111, siendo evidente el riesgo de que tanto los bienes de los administrados como los propios administrados sufran perjuicios tanto materiales como personales en caso de desprendimientos procedentes de dicha ladera.

Pero, dicho riesgo resulta altísimamente cualificado si tenemos en cuenta que la propia Comunidad Autónoma de La Rioja organiza visitas de grupos de estudiantes de primaria y secundaria al manantial de P., con el evidente riesgo que ello implica. Como apunta el perito Sr. B. en su informe, «hubo mucha suerte de que la caída de las rocas no causara daños o lesiones físicas, ya que el siniestro tuvo lugar en horario laboral. Destacar también que por las mañanas suelen visitar el manantial grupos de estudiantes de cursos de primaria y secundaria, de colegios de la comunidad autónoma y sin duda alguna, si la caída de las rocas se hubiera producido en ese instante, estaríamos hablando de fallecimientos».

Afortunadamente, y dado que en el preciso momento en que se produjo el violentísimo impacto de rocas en las instalaciones aseguradas por mi mandante no se encontraba en las mismas operario alguno, ni estaba teniendo lugar visita organizada de alumnos de colegios, no tenemos que lamentar hoy daños personales; daños personales que con toda seguridad se habrían producido de encontrarse persona alguna en las inmediaciones de la zona afectada por el siniestro.

En definitiva, como decimos, la previsibilidad del siniestro (ninguna nota de excepcionalidad se predica de que en febrero, en la Sierra de Cameros, se produzcan desprendimientos a consecuencia del deshielo...), puesta en relación con el altísimo riesgo asociado a su producción (que, afortunadamente, no se materializó en daños personales ni fallecimiento alguno...), determinan la obligación que dicha Administración tenía (y tiene) de observar la diligencia exigible en orden a la adopción de medidas tendentes a evitar la producción de sucesos como el que nos ocupa, previsibles y desde luego evitables; diligencia que no se ha adoptado por dicha Administración (como así lo evidencia la mera producción del siniestro).

Dicha falta de diligencia determina la inequívoca responsabilidad de esa Administración a la que nos dirigimos, y ello con arreglo a los criterios que han sido objeto de desarrollo jurisprudencial en el examen de la responsabilidad objetiva patrimonial de la Administración”.

3. Tras señalar pormenorizadamente los fundamentos jurídicos, doctrinales y jurisprudenciales en que se asienta la petición, el reclamante propone la práctica de prueba documental, consistente en:

“1º.- Para que por esa Consejería se aporten los Planes Técnicos o Proyectos de Ordenación, así como los Planes Anuales de Aprovechamiento, del Monte de Utilidad Pública Espinedo y Barruelo (arts. 80 y 81 del Decreto 114/2003, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995).

2º.- Para que por esa Consejería se aporten los Convenios de colaboración suscritos con el Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros en materia de restauración hidrológico forestal del Monte Espinedo y Barruelo y, en concreto, aquellos que aborden las actuaciones tendentes a procurar la consolidación de laderas. (art. 53 de la Ley 2/1995 de 10 de febrero y art. 67 del Decreto 114/2003 de 30 de octubre).

3º.- Para que por esa Consejería se emita informe en relación a las ayudas técnicas y económicas prestadas al Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros para la mejora del Monte Espinedo y Barruelo; y, en concreto, en relación a las ayudas técnicas y económicas prestadas a dicho Ayuntamiento para atender los trabajos de corrección hidrológico-forestal necesarios para el mantenimiento y la recuperación de la estabilidad del suelo frente a la erosión (artículos 127.1 y 127.2.b) del Decreto 114/2003, de 30 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995).

4º.- Para que por esa Consejería se emita informe comprensivo de las medidas adoptadas por esa Administración tanto para evitar desprendimientos procedentes del Monte Espinedo y Barruelo, como para evitar los perjuicios a bienes y derechos de los administrados en caso de materializarse dichos desprendimientos”.

Segundo

Mediante comunicación de 18 de febrero de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, se inició expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial, notificando al reclamante el nombramiento de Instructor, así como diversa información relativa a dicho expediente (fecha de entrada de la reclamación en la Consejería, procedimiento de aplicación, órgano competente para resolver, y plazo máximo de resolución).

Tercero

1. En fecha 12 de septiembre de 2014, el Sr. Instructor del procedimiento acordó solicitar informe al Servicio de Gestión Forestal de la Dirección General de Medio Natural, sobre los siguientes extremos:

“- En cuanto a la legitimación pasiva de esta Administración Pública: Titularidad del Monte de Utilidad Pública del que procede el desprendimiento causante del daño por el que se reclama.

- En cuanto al riesgo asociado a la producción del siniestro y dado que proceden de un fenómeno natural: si los hechos acaecidos constituyen causa de fuerza mayor.

- Si el Plan Forestal u instrumento equivalente de ordenación de los recursos forestales obliga al titular o al gestor del monte a realizar labores de mantenimiento. En caso afirmativo, y una vez concretado de quién es la responsabilidad en cuanto a la realización de dichas labores de mantenimiento, concretar cuáles, informen sobre si se han realizado y si su realización u omisión han podido tener alguna incidencia sobre los hechos que han motivado los daños y, en el caso concreto, si se adoptaron medidas diligentes en el Monte Espinedo y Barruelo en relación con la estabilidad del suelo, la consolidación de las laderas y a efectos de combatir la erosión y, en general,

medidas razonablemente adecuadas para evitar daños a bienes o a personas en caso de desprendimientos.

-Valoración de los daños y perjuicios derivados del hecho acaecido”.

2. El 26 de febrero de 2016, el funcionario técnico de la Dirección General de Medio Natural evacuó informe en el que literalmente se consigna:

“1.- Los hechos se localizan en el Monte Espinedo y Barruelo, Catalogado de Utilidad Pública en 1.901, con el número 132, perteneciente al Ayto. de Torrecilla en Cameros y situado en ese mismo término municipal. Por su condición de monte Catalogado, se gestiona por la administración forestal de la Comunidad Autónoma, aunque los beneficios económicos que genera corresponden en su totalidad al municipio. Las instalaciones de la empresa M.S.A. se encuentran situadas fuera del Monte de Utilidad Pública.

2.- Respecto a si los hechos acaecidos constituyen causa de fuerza mayor, se informa que el desprendimiento de rocas de grandes dimensiones de los cortados, forma parte del proceso natural de formación de suelo fértil a partir de la roca madre y en él intervienen fundamentalmente los agentes atmosféricos, por lo que debería contemplarse en el marco de las catástrofes naturales provocadas por movimientos sísmicos, aunque a menor escala. Por tanto, se considera que el desprendimiento de los bloques de piedra del cortado rocoso forma parte de la dinámica natural de formación de las montañas, resulta imprevisible su localización, en el tiempo y en el espacio, y debe contemplarse como una catástrofe de fuerza mayor, imprevisible, e inevitable. Además, debe añadirse que, debido a las dimensiones de las rocas desprendidas, no se hubieran podido contener con los medios de que se dispone, puesto que las barreras dinámicas más resistentes, que se fabrican en la actualidad, pueden frenar energías máximas de 8.000 kilojulios, cuando las rocas desprendidas alcanzaron cifras muy superiores.

3.- Ni el Plan Forestal, ni el Plan de Aprovechamientos Anual del monte contemplan actuaciones o labores que puedan originar, influir o evitar los desprendimientos en todo el conjunto de roquedas que conforman el farallón, dado que, como se ha indicado anteriormente, el desprendimiento responde a procesos naturales impredecibles. En el escrito de reclamación, se cita el artículo 67 del Decreto 114/2003, de 30 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja referido a la restauración hidrológico forestal:

«Corresponde a la Consejería competente en materia de medio ambiente la restauración hidrológico-forestal en La Rioja. Se entiende por restauración hidrológico forestal los planes, trabajos y medidas que sean necesarios para el mantenimiento y recuperación de la estabilidad y fertilidad del suelo, la regulación de escorrentías, consolidación de cauces fluviales y laderas y en general la defensa del suelo contra la erosión».

En este sentido, se estima que el caso que nos ocupa no se puede tratar como una restauración hidrológico forestal, en la que se emplea la vegetación para reducir la erosión, aumentar la fertilidad de los suelos e incrementar la estabilidad de las laderas, antes al contrario las rocas arrasaron a su paso todo tipo de vegetación.

4.- Los desprendimientos generaron daños en el monte porque las rocas arrasaron a su paso todo tipo de vegetación.

Para la estimación de los daños ocasionados en el monte, se valoran los gastos que conlleva la restauración de la vegetación destruida, que consiste en la realización de albarradas a lo largo de los 320 m que han sido afectados por los desprendimientos de rocas. Considerando que se realizan 70 albarradas, que incluyen plantación de rebollos y otras especies autóctonas de manera manual, el coste aproximado alcanzaría 3.000 euros. La valoración de los daños en la propiedad privada no es competencia de esta Dirección General.

El edificio dañado comenzó a construirse hace aproximadamente 150 años, cuando el Monte de Espinedo, perteneciente al Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros, no estaba declarado Monte de Utilidad Pública y en ningún momento la Administración forestal había intervenido en la autorización de su construcción. Desde este organismo gestor no se tiene constancia de ningún tipo de solicitud, licencia, autorización o informe y, por tanto, nada se ha manifestado al respecto. Aunque resulta evidente que debajo de un farallón pueden ocurrir desprendimientos que, tal y como se ha manifestado con anterioridad, resultan imprevisibles e inevitables en el tiempo y en el espacio, del mismo modo que hay más probabilidad de que se produzcan terremotos en las proximidades de las fallas geológicas.

Se cita en la reclamación como prueba de la previsibilidad del siniestro la existencia de señales de tráfico en la N-111, indicando Peligro Desprendimientos. A este respecto, debemos manifestar que la carretera se sitúa en otra ladera distinta, en la margen contraria del río Iregua, y que las señales responden a otro tipo de desprendimientos, con frecuencia, tamaño, cuantía y previsibilidad muy distintos. Una situación semejante se puede encontrar aguas abajo, en la misma ladera del desprendimiento, en una concha erosiva, en la que la modificación de la geomorfología originada por la erosión provoca la inestabilidad de la ladera, haciendo previsible la caída frecuente de piedras de dimensiones reducidas. En este caso esta Administración también instaló señales que advierten el peligro”.

3. El Sr. Instructor, en fecha 2 de marzo de 2016, requiere la aportación de la documentación solicitada en el escrito de reclamación, dando lugar a un informe complementario, de 7 de marzo de 2016, en el que la propia Dirección General de Medio Natural comunica lo siguiente:

“1.- Se adjunta Plan de Aprovechamientos del año 2.015 del MUP N° 132. El plan Forestal se encuentra en www.larioia.org. El citado monte no cuenta con Proyecto de Ordenación o Plan técnico.

2.- No existen convenios de colaboración suscritos con el Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros en materia de restauración hidrológica forestal. A este respecto, se hace constar que los desprendimientos de roca de este expediente no tienen que ver con la consolidación de laderas.

3.- No se ha realizado ninguna actuación en los últimos años en relación a la corrección hidrológica forestal en dicho monte, de acuerdo a lo relatado en el punto anterior.

4.- Nos remitimos al informe de fecha 26 de febrero”.

Cuarto

Notificada la apertura del trámite de audiencia al interesado, por el mismo se presentó, en tiempo y forma, un escrito de alegaciones, en el que, en esencia, viene a mostrar su *“más profundo desacuerdo con la tesis sostenida por la Administración”*.

Quinto

En fecha 19 de abril de 2016, el Sr. Instructor del expediente emitió la Propuesta de resolución, en la que plantea: *“no reconocer la existencia de responsabilidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños producidos en las instalaciones de M.S.A. valorados en 69.403,96 euros, al concurrir fuerza mayor en el desprendimiento de rocas de grandes dimensiones del Monte de Utilidad Pública Espinedo y Barruelo, por tratarse de un fenómeno natural que no es controlable por la Administración a la que se le imputa el daño”*.

Sexto

El 25 de mayo de 2015 se emite el preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en el que, respecto al fondo del asunto, se señalan dos cuestiones:

“A) La Propuesta de resolución concluye que estamos en un supuesto de fuerza mayor sobre la base del informe que señala que los desprendimientos en la zona son previsibles pero inevitables, en particular los de rocas de gran tamaño como es el caso. Y este Servicio Jurídico coincide con lo manifestado en la Propuesta de resolución, pero ha de corregirse la referencia que se hace al informe de 26 de febrero de 2016 respecto a la energía máxima que pueden soportar las barreras dinámicas en la actualidad, puesto que el informe al que hacen referencia señala 8000 kilojulios y la Propuesta de resolución señala 2000. Además, sería recomendable que el informe se complementara con una estimación de la fuerza de las rocas algo más aproximada que la declaración que realiza de “las rocas desprendidas alcanzaron cifras muy superiores”.

B) Ha de tenerse en cuenta que la titularidad del Monte corresponde al Ayuntamiento de Torrecilla y no a esta Administración. Debería ponerse claramente de manifiesto en la resolución. Porque es otra razón por la que no procede declarar la responsabilidad patrimonial de esta Administración. Esta Administración tiene una serie de competencias en materia forestal, pero nada que ver con lo que debiera realizar quien pretendiera sujetar las rocas para impedir su desprendimiento. De hecho, la jurisprudencia que se menciona por la reclamante hace referencia en diversas ocasiones a obligaciones del titular del monte en cuestión (titular que en nuestro caso no es esta Administración). Esta Administración entiende que el accidente se produjo por fuerza mayor, pero si no fuera considerada la existencia de fuerza mayor, ha de tenerse igualmente en cuenta que esta Administración no es la titular del Monte en cuestión y, por tanto, no es quien debe adoptar las medidas que fueran precisas y posibles para sujetarlo”.

Séptimo

A la vista del dictamen emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el 8 de junio de 2016, el Sr. Instructor del expediente solicita al Servicio de Gestión Forestal informe ampliatorio sobre los siguientes extremos:

“En relación con su informe de fecha 26 de febrero en el que se hace referencia a los medios disponibles para sujetar las rocas e impedir su desprendimiento que actualmente pueden frenar energías máximas de 8.000 kilojulios, estimación sobre cuáles fueron las cifras que pudieron alcanzar las rocas desprendidas dada la descripción de los hechos acaecidos”.

En fecha 5 de julio de 2015, el citado Servicio de la Dirección General de Medio Natural, informa que:

“De acuerdo con el apartado segundo de los hechos descritos por la parte reclamante «la roca principal de enormes dimensiones (aproximadamente 5m x 6m x 6m) de forma irregular y material conglomerado, con un peso estimado de aproximadamente 100 toneladas, rodó ladera abajo unos 250 metros, alcanzando gran velocidad e impactando contra el muro lateral derecho del camino de acceso al manantial, yendo a hundirse posteriormente 2 metros de profundidad...».

En este sentido, se informa que es muy complejo conocer la velocidad que podría llevar la roca en cuestión en el momento del impacto. No obstante, para una roca de esas dimensiones (7m x 6m x 5m), se estima que podría pesar bastante más de 100 toneladas que describe la parte reclamante en los hechos, ya que un paralelepípedo de esas dimensiones podría pesar hasta 525 Tn (7m x 6m x 5m x 2,5 tn/m³=525 tn).

No obstante, tomando el peso descrito en los hechos (100 tn) y suponiendo dicho cuerpo en caída libre de 20 m, (una altura muy inferior a los 250 m existentes), la energía en el momento del impacto sería (Energía potencial. m.g.h): 100.000 kg x 20m x 9,8m/s²= 19.600 kg; cifra muy superior a los 8.000kg citados en el informe”.

Octavo

En fecha 8 de julio de 2016, el Sr. Instructor del expediente emite nueva Propuesta de resolución en el mismo sentido que la efectuada el 19 de abril inmediato anterior.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de julio de 2016, y registrado de entrada en este Consejo 21 de julio de 2016, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remitió

al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 21 de julio de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar 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 art. 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por 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.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (legislación estatal), para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 7/2011, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

Por lo tanto, al reclamarse por el interesado la cantidad de 69.403,96 euros, no cabe duda del carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al contenido del mismo, 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 público 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 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPAC) reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados 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, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado, y debiendo existir una relación de causa a efecto, directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado 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 objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de “seguro a todo riesgo” para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas.

De acuerdo con el mencionado marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, y con su pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental (R.D. 429/1993 de 26 de marzo), los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. D.23/98, F.J.2; D.115/08, F.J. 2; D.12/09, F.J.2; D.36/10, F.J.2, entre otros), pueden sintetizarse así:

1º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- 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).

Tercero

Sobre la Administración responsable de la tramitación y resolución del expediente

Con carácter previo al análisis de la posible concurrencia, en el presente caso, de los requisitos que han de converger para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial postulada por la solicitante, debe abordarse la cuestión -apuntada en el informe de los Servicios Jurídicos- relativa a la determinación de la Administración responsable, en el caso de que alguna lo sea, de la reparación de los daños y perjuicios objeto de la presente reclamación. Es decir, si, ante tal hipótesis, debe responder el Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros, como titular del Monte *Espinedo y Barruelo* y beneficiario de los resultados de su explotación, o la Comunidad Autónoma de La Rioja, como gestora del indicado Monte de Utilidad Pública (MUP).

Para la Compañía de seguros reclamante, la responsabilidad de la Administración autonómica parte del incumplimiento de la obligación de gestión del Monte *Espinedo y Barruelo*, “*así como de sus deberes de procurar la estabilidad del suelo y la consolidación de laderas y combatir la erosión*”, mientras que, en opinión de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el hecho de ostentar el Ayuntamiento de Torrecilla en Cameros la titularidad del Monte, debe convertirse en otra razón añadida para declarar la improcedencia de la reclamación de responsabilidad patrimonial analizada.

Para dilucidar dicha controversia, ha de partirse de la regulación existente sobre el particular y, en este sentido, necesario se hace consignar el marco normativo vigente en esta materia.

Así, el artículo 8.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, establece que: *“las Comunidades Autónomas ejercen aquellas competencias que, en materia de montes y aprovechamientos forestales, y las que, en virtud de otros títulos competenciales que inciden en esta Ley, tienen atribuidas en sus Estatutos de Autonomía”*; aclarando el artículo 34 (*“Gestión de Montes catalogados de Utilidad Pública y Montes Protectores”*) de la misma Ley que: *“1. Los Montes catalogados de Utilidad Pública y los Montes Protectores declarados con base en los párrafos a) a d) del artículo 13 se gestionarán con el fin de lograr la máxima estabilidad de la masa forestal, se evitará, en su caso, la fragmentación ecológica de los montes y se aplicarán métodos silvícolas que persigan prioritariamente el control de la erosión, de/peligro de incendio, de los daños por nieve, vendavales, inundaciones y riadas o de otros riesgos para las características protectoras del monte. 2. Los montes catalogados y los montes protectores declarados con base en el párrafo e) del artículo 13 se gestionarán para garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable o, en su caso, para la restauración de los valores que motivaron dicha declaración, sin menoscabo en lo posible de los fines especificados en el apartado 1”*.

El artículo 9.11, del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), dispone que: *“en el marco de la legislación básica del Estado, y en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y ejecución de las siguientes materias: ...Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos”*; imponiendo el artículo 6 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja (que en su artículo 4 equipara los conceptos de monte y terreno forestal), el acatamiento de una serie de principios a los que ha de ajustarse la Administración autonómica en su intervención, principios entre los que se encuentra la prevención y corrección de la erosión.

El artículo 53 de la misma Ley establece expresamente la obligación de la Administración de llevar a cabo los planes, trabajos y medidas precisos para procurar la restauración hidrológico-forestal, todo ello *“para el mantenimiento y recuperación de la estabilidad y fertilidad del suelo frente a la erosión”*.

Por su parte, el Decreto 114/2003, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja (que también equipara en su artículo 2 los conceptos monte y terreno forestal) establece, en su artículo 6,c) y h) que: *“corresponden a la Administración General de la Comunidad Autónoma las siguientes competencias: ... c) la gestión de los Montes incluidos en el Catálogo de Utilidad Pública así como de los montes*

consorciados o con Convenio con la Comunidad Autónoma de la Rioja. ... h) la lucha contra la erosión”.

El mismo texto reglamentario, en su artículo 67 (y en relación al antes citado artículo 53 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja), matiza que: *“se entiende por restauración hidrológico forestal los planes, trabajos, y medidas que sean necesarios para el mantenimiento y recuperación de la estabilidad y fertilidad del suelo, la regulación de escorrentías, consolidación de cauces fluviales y laderas y, en general, la defensa del suelo contra la erosión”*; obligación de restauración hidrológico forestal que corresponde al Gobierno de La Rioja, sin perjuicio de los convenios de colaboración que puedan establecerse con otras Administraciones públicas.

El artículo 127.1, del mismo Decreto autonómico, establece la obligación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de prestar ayuda técnica y económica a los titulares de Montes, sean públicos o privados, determinándose, en el mismo artículo, apartado 2.b), que la Consejería competente prestará tales ayudas técnicas y económicas para, entre otros, atender a: *“los trabajos de corrección hidrológico-forestal que sean necesarios para el mantenimiento y recuperación de la estabilidad y fertilidad del suelo frente a la erosión”*.

En relación con la Administración Local, el artículo 9,b), de la Ley 43/2003, de Montes, dispone que las Entidades Locales, en el marco de la legislación básica del Estado y las Comunidades Autónomas, ejercen, entre otras competencias, la de: *“la gestión de los Montes catalogados de su titularidad, cuando así se disponga y en la forma que se disponga en la legislación forestal de la Comunidad Autónoma”*.

El artículo 77 de la Ley 2/1995, 10 febrero, de Protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja, prescribe expresamente la obligación de la Administración autonómica, dentro de los límites presupuestarios correspondientes, de prestar ayuda técnica y económica a los titulares de Montes o terrenos forestales, sean públicos o privados, y, en particular, el artículo 80, a) preceptúa, en relación con el artículo 77, que atenderá las siguientes acciones: *“los trabajos de corrección hidrológico-forestal que sean necesarios para el mantenimiento y recuperación de la estabilidad y fertilidad del suelo frente a la erosión”*.

Finalmente, el artículo 191 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, dispone, en relación con los Montes propiedad de las Entidades locales, que: *“1. Las Entidades locales tendrán la facultad de explotar los Montes de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales. 2. Corresponde a las Entidades locales la repoblación forestal, ordenación y mejora de los*

montes de su pertenencia, con la intervención de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los planes y trabajos correspondientes en el ejercicio de sus competencias. 3. Las Entidades locales podrán establecer acuerdos y convenios con la Comunidad Autónoma de La Rioja para establecer la colaboración y cooperación necesarias para la mejora de los montes”.

De la interpretación conjunta de los anteriores preceptos, se colige, sin ningún género de duda, que la obligación, en cuanto a la tramitación, resolución e hipotético pago de la cantidad que pudiera proceder en concepto de responsabilidad patrimonial, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, al ser su Administración pública la competente para la gestión de los Montes de Utilidad Pública *Espinedo y Barruelo*; articular los servicios y asumir los gastos destinados a la lucha contra la erosión en los mismos y, en definitiva, llevar a cabo los trabajos, planes y medidas precisos para procurar su restauración hidrológico-forestal, “*para el mantenimiento y recuperación de la estabilidad y fertilidad del suelo frente a la erosión*”, tal y como indica el artículo 53 la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja, anteriormente citada.

Cuarto

Inexistencia de responsabilidad de la Administración en el presente caso

1. Una vez delimitados los requisitos que deben concurrir para que sea exigible a la Administración pública la responsabilidad patrimonial a la que hacen referencia los artículos 139 y siguientes LPAC, así como los criterios que actúan como exoneradores de la responsabilidad de la Administración pública, y más particularmente la fuerza mayor, invocada en la Propuesta de resolución desestimatoria, procede examinar su cumplimiento en el caso dictaminado.

2. En el caso que nos ocupa, queda probada la existencia de un daño material efectivo, económicamente evaluable e individualizado, en relación con: i) los daños producidos en el camino de acceso al manantial e instalaciones que discurren bajo el mismo; ii) los daños sufridos en la casa-vivienda asentada sobre el manantial; y iii) la pérdida de beneficios por paralización de la actividad productiva; todos ellos de la empresa *M.S.A*, como consecuencia del desprendimiento de rocas de grandes dimensiones del Monte *Espinedo y Barruelo* el día 16 de febrero de 2015. Queda, asimismo, acreditado que el mencionado Monte está catalogado de Utilidad Pública y se encuentra gestionado por la Comunidad Autónoma de La Rioja. Consta también como indubitado que los daños sufridos por la empresa *M.S.A* fueron consecuencia del impacto generado por el desplome de dichas rocas.

3. Sin embargo, tanto la reclamante como la Administración pública coinciden en centrar la controversia planteada en el expediente, en la cuestión relativa a la previsibilidad o imprevisibilidad de que tales derrumbes se produjeran. Así, la primera mantiene (escrito de alegaciones presentado en trámite de audiencia) que *“los evidentes avances de la técnica y de la ciencia en la predicción de fenómenos naturales deben ponerse en relación con la previsibilidad y evitabilidad de siniestro fruto de los mismos y excluyen, por tanto, la apreciación de que, en este tipo de siniestro, concurre fuerza mayor”*, así como que *“la importantísima pendiente que presenta la ladera en la que se produjo el desprendimiento, los antecedentes de desprendimientos en la zona, etc., son circunstancias acreditadas que excluyen la pretendida imprevisibilidad del siniestro”*, para pasar a subrayar que la *“Administración no ha adoptado medida alguna tendente a prevenir o evitar la producción del siniestro, ni tampoco tendente a neutralizar o paliar sus efectos en caso de efectiva producción del mismo”*, por lo que, considera, que *“su actuar omisivo y su evidente relación causal con el resultado acaecido la convierten en responsable del siniestro, no pudiendo olvidar el carácter marcadamente objetivo de su responsabilidad patrimonial”*.

4. Por el contrario, la Administración pública de la Comunidad Autónoma, sostiene, fundamentalmente en base al informe de 26 de febrero de 2016, del Servicio de Gestión Forestal, que la avalancha de rocas se produjo por causa de fuerza mayor, lo cual *“forma parte del proceso natural de formación de suelo fértil a partir de la roca madre y, en él, intervienen fundamentalmente los agentes atmosféricos, por lo que debería contemplarse en el marco de las catástrofes naturales provocadas por movimientos sísmicos, aunque a menor escala”*, considerando *“que el desprendimiento de los bloques de piedra del cortado rocoso forma parte de la dinámica natural de formación de las montañas, resulta imprevisible su localización, en el tiempo y en el espacio, y debe contemplarse como una catástrofe de fuerza mayor, imprevisible, e inevitable. Además, debe añadirse que, debido a las dimensiones de las rocas desprendidas, no hubieran podido contener con los medios de que se dispone, puesto que las barreras dinámicas más resistentes, que se fabrican en la actualidad, pueden frenar energías máximas de 8.000 kilojulios, cuando las rocas desprendidas alcanzaron cifras muy superiores. Ni el Plan forestal, ni el Plan de aprovechamientos anual del Monte contemplan actuaciones o labores que puedan originar, influir o evitar los desprendimientos en todo el conjunto de roqueados que conforman al farallón, dado que, como se ha indicado anteriormente, el desprendimiento responde a procesos naturales impredecibles”*.

5. La fuerza mayor viene siendo definida por la jurisprudencia como *“aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motiva sea independiente y extraña a la voluntad del sujeto obligado”* (Sentencias de 2 de febrero de 1980, 4 de marzo de 1981, 25 de junio de 1982, y 3 de noviembre de 1988, todas ellas de la Sala 3ª del Tribunal Supremo).

Para apreciar la existencia de fuerza mayor, la misma Sala del Tribunal Supremo ha venido exigiendo la concurrencia de dos requisitos, a saber: “*determinación irresistible y exterioridad; **indeterminación absolutamente irresistible**, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; **exterioridad**, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986: «Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado».* En análogo sentido: STS de 19 de abril de 1997 (apelación 1075/1992)” (Sentencia de 13 de diciembre de 2001).

Asimismo, la Sentencia de igual Sala del Tribunal Supremo, de 13 de marzo de 2003, señala que:

“No puede apreciarse que concurra (la fuerza mayor) conforme tiene declarado esta Sala, por todas, Sentencia de 1 de noviembre de 2001, al declarar que importa recordar, y en esto se muestran hoy coincidentes la doctrina científica y la jurisprudencia, que fuerza mayor y caso fortuito son unidades jurídicas diferentes:

*a) En el **caso fortuito**, hay **indeterminación e interioridad**; indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (o por decirlo con palabras de la doctrina francesa: «falta de servicio que se ignora»); interioridad, además, del evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización. En este sentido, entre otras, la STS de 11 de diciembre de 1974: «evento interno intrínseco, inscrito en el funcionamiento de los servicios públicos, producido por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, con causa desconocida».*

*b) En la **fuerza mayor**, en cambio, hay **determinación irresistible y exterioridad**; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986: «Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado».* En análogo sentido: STS de 19 de abril de 1997 (apelación 1075/1992)”.

6. Para dictaminar el caso sometido a conocimiento de este Consejo Consultivo, ha de partirse indefectiblemente de un análisis ponderado de los hechos y circunstancias que concurrieron en la producción de los daños, con el objeto de determinar si nos encontramos ante un suceso derivado de fuerza mayor (lo cual excluiría la responsabilidad patrimonial de la Administración), o no (lo cual daría lugar a la estimación de la pretensión indemnizatoria). Pues bien, del análisis del expediente, se obtienen las siguientes conclusiones:

A) Los daños producidos en las instalaciones de la empresa *M.S.A.*, como consecuencia del desprendimiento de varios bloques de piedra acaecido el 16 de febrero de 2015, deben considerarse como derivados de unas circunstancias imprevisibles e inevitables. Abunda en esta conclusión el hecho indiscutido de que, en los 150 años de existencia del edificio afectado por el derrumbe, no haya existido ningún tipo de comunicación o aviso sobre el posible riesgo de caída de rocas del monte en cuya ladera se asienta el citado inmueble. En este sentido, como indica el informe del Servicio de Gestión Forestal, *“desde este organismo gestor, no se tiene constancia de ningún tipo de solicitud, licencia, autorización o informe y, por tanto, nada se ha manifestado al respecto. Aunque resulta evidente que, debajo de un farallón, pueden ocurrir desprendimientos que, tal y como se ha manifestado con anterioridad, resultan imprevisibles e inevitables en el tiempo y en el espacio, del mismo modo que hay más probabilidad de que se produzcan terremotos en las proximidades de las fallas geológicas”*.

B) Además, y según establece el referido informe, las rocas desprendidas, habida cuenta de sus grandes dimensiones, no hubieran podido ser contenidas con los medios de que se dispone, *“puesto que las barreras dinámicas más resistentes, que se fabrican en la actualidad, pueden frenar energías máximas de 8.000 kilojulios, cuando las rocas desprendidas alcanzaron cifras muy superiores”*, que luego se detallan con más aproximación en el expediente.

C) Ni el Plan Forestal, ni el Plan de Aprovechamientos Anual del Monte *Espinedo y Barruelo* *“contemplan actuaciones o labores que puedan originar, influir o evitar los desprendimientos en todo el conjunto de roqueados que conforman al farallón, dado que, como se ha indicado anteriormente, el desprendimiento responde a procesos naturales impredecibles”* (Apartado tercero del repetido informe).

D) Los derrumbes, a los que se remite la reclamación como prueba de la previsibilidad del siniestro, se refieren, como destaca el informe, a otro tipo de desprendimientos, con una localización, frecuencia, tamaño, cuantía y previsibilidad muy distintos.

Dicho lo anterior, ante la aportación por parte de la Administración de un principio de prueba que este Consejo Consultivo suficiente, ante la irresistibilidad del perjuicio ocasionado, y ante la falta de constancia de derrumbes anteriores (circunstancia que acentúa el carácter imprevisible de la avalancha), y dejando a salvo una más precisa acreditación de la pretendida relación causal en un hipotético procedimiento judicial, es de estimar que, en la generación de los daños sufridos en las instalaciones de la empresa *M.S.A*, ha concurrido fuerza mayor, lo cual excepciona la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de La Rioja en este caso.

CONCLUSIÓN

Única

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por *A., S.G, S.A.* frente a la Administración pública e la Comunidad Autónoma de La Rioja, por los motivos expuestos en el presente dictamen.

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