

En Logroño, a 21 de abril de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

43/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial incoado a instancia de D. J. C. F. R., en relación con *los daños provocados en el cultivo y laboreo de su finca, como consecuencia de las obras de ensanche y mejora de la carretera LR-404 (de la LR-301 a Cellorigo)*.

ANTECEDENTES DERECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 30 de noviembre de 2005, D. J. C. F. R. presenta ante la Consejería escrito en el que pone de manifiesto que *"como consecuencia de la obra de ensanche y mejora de la carretera LR-404 (de la LR-301 a Cellorigo), en el paso sobre la Parcela X del Polígono XYZ, se ha modificado el encauzamiento del agua, provocando daños por escorrentía que causan daños importantes en el cultivo y en el laboreo de dicha finca "*. Asimismo, que espera *"tengan a bien considerarlo para que se solucione este asunto que tanto nos preocupa"* (folio 2 del expediente administrativo).

Dicho escrito no contiene sello de registro de entrada, pero según la "lista de anotaciones de registro" que se incorpora al folio 1 del expediente administrativo, de fecha 26-10-2006, tuvo entrada en el Registro el día 7 de diciembre de 2005, número 194733, y fue dirigido a la Dirección General de Obras Públicas.

El reclamante adjunta al escrito de reclamación los siguientes documentos: i) Comunicación al reclamante, con fecha 22 de septiembre de 2004, de la resolución de fecha 29 de junio de 2004, "por la que se aprueba Proyecto Técnico de obras denominado *ensanche y mejora de la Ctra: LR-404 (de la LR-301 a Cellorigo)*, tramo: *LR-301 a Cellorigo*"; ii) Acta de adquisición por mutuo acuerdo, por la administración Pública, conforme al artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa de determinado número de metros cuadrado de propiedad del interesado, como consecuencia de dicho Proyecto Técnico; iii) Copia de los Planos de dicho Proyecto; y iv) Acta de recepción, de fecha 3 de noviembre de 2005, de las citadas obras de ensanche y mejora (folios 2 a 6).

Segundo

Por escrito de 17 de enero de 2007, el Jefe del Servicio de Carreteras requiere a la Directora de las obras de referencia *"informe en relación a las actuaciones llevadas a cabo con objeto de solucionar la escorrentía en la finca"* (folio 7). La Directora, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, emite el requerido Informe con fecha 20 de abril de 2007, concluyendo que *"no se ha modificado en absoluto el encauzamiento del agua tal y como se afirma en la reclamación, sino que simplemente se ha construido una obra de drenaje transversal para permitir el paso de la carretera sobre el cauce público "*. Se adjuntan los planos de la obra, así como las fotografías realizadas antes de finalizar las obras y una vez finalizadas éstas (folios 8 a 15).

Tercero

El día 10 de mayo de 2007, para proceder a la correcta tramitación del expediente y a efectos de subsanar la correspondiente solicitud, el Director General de Obras Públicas, solicita al reclamante que, en el plazo de 10 días aporte determinados documentos, al tiempo que se le informa de las consecuencias jurídicas que derivarían del incumplimiento de dicho requerimiento y, cumplido el mismo, de las consecuencias de ser admitida a trámite su reclamación (Folios 16 a 19 del expediente).

El requerimiento es atendido por el reclamante con fecha 21 de mayo de 2007, reiterando la petición de que se subsane el problema denunciado en el escrito inicial de reclamación y solicitando la compensación económica del daño producido, que se ha "valorado aproximadamente" en 10.322, 2 (folios 20 a 32).

Cuarto

El 20 de julio de 2007, se acuerda por el Director General de Carreteras la "apertura del periodo de prueba" y se requiere al reclamante para que, en el plazo de 15 días, a contar

desde el siguiente al de la recepción de la presente notificación, "aporte las pruebas relativas a la realidad cuantía y efectividad de los daños" (folios 33 a 35).

Mediante escrito de fecha 14 de agosto de 2007 (registro de entrada de 22 de agosto de 2007), D. J. C. F. R. responde a dicho requerimiento en los siguientes términos:

"-Que los daños ocasionados, en cuanto al daño por escorrentía, con pérdida de tierra vegetal se pueden apreciar sobre el terreno. En cuanto a la imposibilidad de laboreo del terreno por encharcamiento, en cuanto llueve se pone en evidencia. Y en cuanto a los daños al cultivo del olivo, las pruebas son las mismas que las mencionadas anteriormente" (folio 36).

Ajunta fotocopias sacadas varios días después de la lluvia sobre el terreno y un plano con la solución que propone y que anota de su puño y letra (folios 37 a 40).

Quinto

Mediante los correspondientes escritos, de 27 de septiembre de 2007 (registros de salida de 1 de octubre del mismo año - núms S-175034 y S-175029-), se da cumplimiento al preceptivo trámite de audiencia, tanto al Sr. F. R., como a la Compañía aseguradora de la Comunidad Autónoma de La Rioja (folios 41 a 48).

El día 9 de octubre, en cumplimiento de dicho trámite, se persona el hermano del interesado en el expediente y se le entrega copia de la documentación solicitada y obrante en el expediente. La Compañía aseguradora, mediante fax de 29 de octubre, recibido el siguiente día 30, solicita informes Técnicos en relación con los hechos denunciados, que ya le fueron enviados el 27 de septiembre de 2007, según escrito del Jefe de Servicios de Infraestructura de 9 de noviembre de 2007- registro de salida del siguiente día 16- (folios 49 a 56 del expediente).

Sexto

El 12 de febrero de 2008, el Jefe del Servicio de Infraestructuras de Carreteras emite Informe-propuesta de resolución, cuya parte dispositiva dice: *"Desestimar la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración presentada por D. J. C. F. R. , por no ser los daños alegados imputables a la actuación administrativa"* (págs 57 a 60).

Séptimo

El 13 de febrero de 2008, el Secretario General Técnico remite el expediente a la letrada de los Servicios Jurídicos de la Consejería para que informe del mismo; informe que

es emitido el 4 de marzo de 2007, *informando favorablemente la Propuesta de resolución* (folios 61 a 66).

Octavo

Ante la falta de claridad de la prueba documental aportada por las partes para dictaminar con claridad de criterio sobre el supuesto sometido al Dictamen de este Consejo, este último, en sesión de 3 de abril de 2008, decidió realizar visita al predio cuyos daños se reclaman, para comprobar "*in situ*" el estado del mismo, la entidad de las obras realizadas en la carretera LR-404 a su paso por éste y la repercusión de tales obras en el cultivo y laboreo de aquel.

Dicha visita se efectuó el jueves, día 17 de abril de 2008, con la presencia del hermano del reclamante, D. G. F. R. y de la Directora de las Obras, D^a M. C. R.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 7 de marzo de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 12 de marzo de 2008, 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 12 de marzo de 2008, 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 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 D.A. 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 de cuantía indeterminada o superiores a 600 € .

Al ser la cuantía de la reclamación superior a 600 €, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la prescripción del plazo establecido para interponer la reclamación efectuada, 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 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

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

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la C.E. y 139.1 y 2 141.1 LRJ-PAC) 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.

Tercero

Sobre la existencia de responsabilidad en el supuesto dictaminado

La reclamación se ha presentado dentro del plazo legalmente establecido y para determinar si existió una *relación efectiva de causalidad* entre el funcionamiento de un servicio público, en este caso el Servicio de Conservación de Carreteras, al realizar las obras de ensanche y mejora de la carretera LR-404 (de la LR-301 a Cellerigo), y los daños provocados en el cultivo y laboreo de la finca de D. C. F. R., cabe atender al escrito de reclamación del interesado (folio 2 del expediente), al posterior escrito y documentos de subsanación de éste (folios 20 a 329) y al informe emitido por la Directora de obras, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, de 20 de abril de 2007 (folios 8 a 15).

El reclamante alega que, como consecuencia de las obras de ensanche y mejora de la carretera LR-404 en el paso sobre la Parcela 70 del Polígono 502, *"se ha modificado el encauzamiento del agua, provocando daños por escorrentía que causan daños importantes en el cultivo y en el laboreo de la finca"* (Folio 2). Sin embargo, la Ingeniero Jefe de Obras, tras las explicaciones técnicas pertinentes, ilustradas con las fotografías realizadas antes de iniciar las obras y una vez finalizadas éstas, concluye que no se ha modificado *"en absoluto el encauzamiento del agua tal y como se afirma en la reclamación, sino que simplemente se ha construido una obra de drenaje transversal para permitir el paso de la carretera sobre el cauce público"* (folios 8 y 9).

Tal y como hemos expuesto en el Antecedente Octavo del Asunto, ante la flagrante contradicción entre las manifestaciones de ambas partes y la insuficiencia de las pruebas documentales aportadas al expediente administrativo para dictaminar sobre el asunto sometido al juicio de este Consejo Consultivo, éste se personó en la finca contando con la presencia del hermano del recurrente y de la Directora de obras.

En dicha visita pudo comprobarse que el agua procedente del puente principal, que ya tuvo que encauzarse en 1981 cuando se recibió la finca de concentración parcelaria, según reconoce el reclamante (folio 20), continua siendo dirigida y no causa daño a la parcela ni es objeto de reclamación. Se comprueba también que, como consecuencia de las obras

efectuadas en la carretera LR-404, para evitar la acumulación de agua en ella y en su margen derecha en dirección Cellorigo, se ha efectuado "nueva obra de fábrica aguas abajo con un marco de hormigón prefabricado" y una "obra de drenaje compuesta con un caño circular para recoger las aguas de la vaguada que cruza la carretera". A dichas obras, con independencia de las conclusiones a las que se llega en el informe de fecha de 20 de abril de 2007 suscrito por la Directora de obras (folio 8), se hace referencia en este último y su resultado, evidente a la vista, es la evacuación de las aguas a la finca propiedad de D. J. C. F. R.

Sin dudar de la contribución al interés general que reporta a los ciudadanos la mejora y el nuevo trazado de la carretera LR-404, ni tampoco de la buena intención que ha impulsado la decisión técnica para mantener el cauce natural de las aguas, este Consejo considera que, conforme a Derecho, no puede obligarse a un particular a soportar individualmente las consecuencias derivadas de las actuaciones realizadas en aras de dicho interés general y que, por tanto, como solicita el reclamante, la Dirección General de Carreteras debe adoptar cuantas medidas sean necesarias para que el desagüe provocado por dichas obras no impida trabajar y cultivar la parcela de este que, como consecuencia de ello, se encharca.

Precisamente, el fundamento de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública estriba en que el funcionamiento, aunque sea absolutamente normal, de los servicios públicos, como en este caso los de construcción de una obra pública viaria, puede, sin culpa alguna de los funcionarios o técnicos intervinientes, causar, sin embargo, un daño a los particulares. Y esa es la razón por la que esta institución fue regulada inicialmente en la Ley de Expropiación Forzosa como un supuesto más de indemnización a consecuencia de la actuación administrativa. En la actualidad, la responsabilidad patrimonial de la Administración ha cobrado plena autonomía legislativa y doctrinal e incluso relevancia constitucional, de suerte que se trata de un supuesto de responsabilidad objetiva sin culpa y que, repetimos, puede darse incluso por un funcionamiento normal de los servicios públicos. En este sentido, el presente caso resulta paradigmático de esta institución.

Por todo ello, lejos de pretender una subrogación de este Consejo en el juicio técnico que deben emitir los profesionales competentes y sin descartar otras posibles actuaciones, la solución al problema podría resultar relativamente sencilla si, como se puso de manifiesto en la visita efectuada al predio, se lleva a cabo una canalización del agua causante del conflicto hasta el puente principal, cuya evacuación ya está encauzada, evitando con ello su canalización a través de la obra de fábrica y el caño circular por los que en la actualidad discurre el agua. En cualquier caso, la Administración pública competente debe adoptar las medidas necesarias, a la mayor brevedad, para evitar mayores daños de los ya causados.

En cuanto a estos últimos, según puede apreciarse en la misma parcela, por las huellas que la evacuación del agua ha dejado, puede decirse que en la actualidad son escasamente relevantes, afectando a una hilera de olivos y una escasa extensión de tierra, que tampoco

parecen anegadas por el exceso de agua. Por tanto, observando un criterio de proporcionalidad respecto de los daños cuantificados por D. J. C. F. y tomando como indicativos los criterios de valoración utilizados por él mismo en los conceptos que evalúa, procede que le sea abonada la cantidad de 650 €.

CONCLUSIONES

Única

Procede estimar la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, presentada por D. J. C. F. R. , en los siguientes términos:

1.- La Consejería de Vivienda y Obras públicas, Dirección General de Obras Públicas, debe adoptar, a la mayor brevedad, las medidas y efectuar las obras necesarias para eliminar la escorrentía del agua en la Parcela X del Polígono XYZ, propiedad del reclamante, que son consecuencia de las obras de ensanche y mejora de la carretera LR-404 (de la L-R 301 a Cellórigo). "

2.- Asimismo, deberá indemnizar a este último, como consecuencia de los daños causados por este motivo en la cantidad de 650 € , que deberán hacerse efectivos con cargo a la partida presupuestaria, que corresponda de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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