

En Logroño, a de 18 de enero de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

01/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de don J.Y.d.l.S., en representación de la comunidad de propietarios del inmueble sito en la calle L. X., de Logroño, por daños en el mismo por instalación de una antena y otros equipos para la prestación del servicio público de radio y televisión por parte de RTVE.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 31 de diciembre de 1991, la CAR firmó un contrato con la comunidad de propietarios del inmueble sito en el núm. X. de la calle L. de Logroño, representada por su presidente, en el que se convino la cesión del uso de parte del tejado de dicho inmueble, así como la constitución de servidumbre, todo ello para la instalación de los medios técnicos (antena y resto de equipos) necesarios para la prestación del servicio público de radio y televisión por parte del Ente RTVE. La instalación se llevó efectivamente a efecto —según acta notarial que obra en el expediente— el 11 de marzo de 1992.

Sin embargo, el acuerdo de la comunidad por el que se decidió la firma del contrato, que se adoptó por mayoría y no por unanimidad, fue impugnado ante la jurisdicción civil por un vecino que discrepó del acuerdo mayoritario, dictándose sentencia por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Logroño de fecha 19 de junio de 1992, confirmada por la Audiencia Provincial en otra de 3 de mayo de 1993, declarando la invalidez de dicho acuerdo.

Al quedar sin efecto el contrato a causa de la invalidez del mencionado acuerdo de la comunidad de propietarios, y dada la necesidad de mantener el servicio público de radio y televisión y, por tanto, las instalaciones existentes, por Resolución del Consejero de Hacienda y Economía de 15 de septiembre de 1993 se acordó iniciar expediente administrativo de expropiación por el procedimiento de urgencia, y el Consejo de Gobierno de la CAR adoptó acuerdo, con fecha 14 de octubre de 1993, declarando *“la urgente ocupación a los fines de expropiación de los bienes y derechos afectados (1/4) para la imposición forzosa de servidumbre de paso e instalación de los sistemas de recepción y emisión de sonido e imágenes, consistentes en una estación de enlace de microondas y sus accesos, a favor del Ente Público RTVE, en el inmueble sito en el núm. X. de la calle L. de Logroño”*.

Contra el acuerdo del Consejo de Gobierno, formularon recurso de reposición diez de los vecinos del inmueble, el cual fue desestimado por el Consejo de Gobierno en acuerdo adoptado el 2 de diciembre de 1993. A la vista de tal desestimación, varios de los vecinos y la

propia comunidad de propietarios recurrieron el referido acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa (recursos núms. 74 a 79/94).

Mientras tanto, se siguieron los trámites del procedimiento expropiatorio, fijándose como justiprecio, por acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de La Rioja de fecha 14 de septiembre de 1995, la cantidad de 2.658.297 pesetas. Dicho acuerdo fue recurrido por la comunidad de propietarios, dictándose por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja sentencia de 30 de octubre de 1997, que estimó parcialmente el recurso ordenando se retrotrajeran las actuaciones para formalizar hoja de aprecio individualizada en relación con los propietarios de los concretos pisos afectados, y no sólo respecto a la comunidad de propietarios.

Sin embargo —y cuando la Administración había empezado ya a cumplir el fallo de la sentencia que acabamos de citar—, el 10 de noviembre de 1997, la Sala de lo contencioso-administrativo dictó sentencia resolviendo los recursos acumulados números 74 a 79/1994, anulando el acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se declaró la necesidad de la urgente ocupación de los bienes afectados. Formulado recurso de casación contra la anterior sentencia, fue inadmitido por auto de 27 de noviembre de 1998, fecha en que aquélla adquirió firmeza.

Aunque la Comunidad Autónoma trató de solucionar convencionalmente la cuestión (y, en ese sentido, en Consejo de Gobierno de 31 de julio de 1998 se aprobó un contrato a suscribir con la comunidad de propietarios del inmueble), lo cierto es que la comunidad de propietarios instó la ejecución de la sentencia, ordenando el Tribunal a la CAR, en auto de 14 de febrero de 2000, la retirada de la antena parabólica y demás equipos técnicos instalados en el inmueble, reponiendo la situación de éste al mismo estado en que se encontraba con anterioridad a su ocupación, otorgando para ello un plazo de siete meses.

La antena y los equipos técnicos anejos se retiraron a finales de agosto de 2000.

Asimismo, mediante escrito de 10 de noviembre de 2000, se solicitó a la comunidad de propietarios autorización para el acceso al inmueble del personal técnico de la Comunidad Autónoma, a fin de que pudieran determinar las reparaciones necesarias para reponer el tejado a su estado original, dando con ello pleno cumplimiento a dicha sentencia. Sin embargo, ante diversas dificultades puestas para ello por la comunidad de propietarios, la indicada visita del personal técnico no tuvo lugar hasta el 30 de marzo de 2001, fecha fijada por la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja en providencia de fecha 13 de marzo de 2001. Efectuados los estudios pertinentes por el personal técnico de la CAR, durante el mes de mayo de 2001 se mantienen diversas conversaciones tanto con el presidente de la comunidad de propietarios como con el administrador del inmueble, aceptando la Administración llevar a cabo la ejecución de las obras conforme a lo recogido en el informe pericial realizado, a instancia de la comunidad de propietarios, por el aparejador don J.P.B.. En escrito de fecha 1 de agosto de 2001 reitera la Administración su propuesta, respondiendo la administradora de fincas, mediante fax de fecha 17 de agosto, que la comunidad de propietarios está de acuerdo en que aquélla realice las obras.

Por lo demás, no consta en el expediente que las obras de reposición del tejado a su estado original se hayan llevado efectivamente a cabo.

Segundo

Con fecha 9 de marzo de 2001, don J.Y.d.l.S., en nombre y representación de la comunidad de propietarios, presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, limitándose a reclamar en concepto de indemnización la cantidad de 30 millones de pesetas. A la vista de este escrito, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Economía, en escrito de fecha 25 de mayo de 2001, concedió al reclamante un plazo de 10

días para que subsanara y mejorara su reclamación, lo que llevó éste a efecto mediante nuevo escrito de fecha 8 de junio de 2001, en el cual la pretensión indemnizatoria, basada en informe del perito Sr. P.B., se rebaja a la cantidad de 22.155.818 pesetas.

Seguido el expediente por sus trámites, se formula propuesta de resolución, de fecha 23 de octubre de 2001, en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial. Tal propuesta se fundamenta en que *“el cumplimiento de la sentencia en sus justos términos mediante la retirada de la antena y el resto de elementos, así como la reposición del tejado a su estado original, supone la reparación de cualquier daño que se hubiera podido ocasionar por la expropiación efectuada”*; y en que, *“fuera de ello (1/4), no se ha producido ningún daño efectivo en las personas o viviendas del inmueble de referencia que haya sido ocasionado directa o indirectamente por la actuación de la Administración y que por tanto sea indemnizable”*.

Por último, el 29 de noviembre de 2001 se emite informe por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que es coincidente con la solución desestimatoria de la propuesta de resolución, si bien añade, a los argumentos de ésta, dos más: la prescripción de la pretensión y la responsabilidad del beneficiario de la expropiación, esto es, del Ente Público RTVE.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 3 de diciembre de 2001, registrado de entrada en este Consejo el 7 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Economía, n remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 7 de diciembre de 2001, registrado de salida el día 11 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja 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

Designado ponente el 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 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, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública. Asimismo el art. 8.4.H del Reglamento de este Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, atribuye carácter preceptivo al dictamen en estos casos.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, 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 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

Segundo

La relación entre la nulidad del acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de octubre de 1993 y la presente reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Como es evidente, la comunidad de propietarios interesada en el presente expediente hace derivar su pretensión de exigencia de responsabilidad a la Administración autonómica de la declaración de nulidad, por la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de noviembre de 1997, del acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha 14 de octubre de 1993, por el que se declaró *“la urgente ocupación a los fines de expropiación de los bienes y derechos afectados (1/4) para la imposición forzosa de servidumbre de paso e instalación de los sistemas de recepción y emisión de sonido e imágenes, consistentes en una estación de enlace de microondas y sus*

accesos, a favor del Ente Público RTVE, en el inmueble sito en el núm. X. de la calle L. de Logroño”.

Así, en concreto, en su escrito inicial, de 9 de marzo de 2001, se imputa a la Administración que *“ha venido ocupando la zona del tejado de la comunidad de propietarios para instalaciones propias de esa Consejería”* y que *“dicha ocupación lo ha sido de modo ilegítimo, habiéndose iniciado la misma desde el 11 de marzo de 1992 hasta final de agosto del año 2000, fecha en que fue retirada la antena”*, lo que *“se desprende —dice— del auto de fecha 14 de febrero de 2000 dictado —en ejecución de la sentencia de 10 de noviembre de 1997— por la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia”*; por lo que *—concluye— “esta parte entiende que esa Consejería ha incurrido en una responsabilidad patrimonial contemplada en el artículo 139 de la Ley 30/1992 (1/4), por lo que se solicita en concepto de indemnización por la ocupación ilegítima a que antes he hecho referencia”* la cantidad de 30 millones de pesetas. Y en su ulterior escrito de 8 de junio de 2001 (en el que se reduce la pretensión indemnizatoria a 22.155.818 pesetas), se señala que la responsabilidad patrimonial que se reclama *“tiene y trae causa directa de la ocupación ilegítima por parte de esa Comunidad Autónoma para la instalación de la antena parabólica y los equipos técnicos, como así expresamente se indica en el segundo de los razonamientos jurídicos del auto de 14 de febrero de 2000”*.

Mas, pese a las continuas referencias del interesado al referido auto de 14 de febrero de 2000, debe insistirse en que el mismo fue dictado en ejecución de la sentencia de 10 de noviembre de 1997, limitándose a extraer de la misma la evidente conclusión de que, siendo nulo el acto administrativo que legitimó la ocupación del tejado del inmueble para la instalación de la antena y demás elementos técnicos, procedía obviamente su retirada, así como la realización de las obras precisas para dejar el edificio en las mismas condiciones que tenía antes de su ocupación. La *ilegitimidad* de la ocupación que reiteradamente se denuncia, y que está en la base de la reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración, no deriva, pues, de dicho auto, sino de la sentencia que éste ejecuta, la cual adquirió firmeza por

virtud de la resolución judicial que declaró improcedente el recurso de casación formulado frente a ella, esto es, el 27 de noviembre de 1998.

Tercero

Prescripción de la reclamación de responsabilidad

Dada la directa relación existente, según se argumenta en el anterior fundamento de derecho de este dictamen, entre la sentencia que anuló la declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados, de 10 de noviembre de 1997, y la presente reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración, es clara —como atinadamente apunta la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe— la aplicación al caso de lo dispuesto en el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor *“la anulación por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución impugnada lo fuese por su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva”*, no siendo de aplicación la regla general de que el plazo prescriptivo se cuenta desde que se produce el hecho o se manifiesta su efecto lesivo.

Quiere esto decir que, aun suponiendo que cupiera imputar responsabilidad a la Administración por consecuencia de la ocupación que declaró nula la sentencia de 10 de noviembre de 1997 —tal y como pretende el reclamante—, lo cierto es que el derecho a reclamar de aquélla la pertinente indemnización prescribió al año de adquirir firmeza dicha resolución judicial, esto es, el 27 de noviembre de 1999. De este modo, cuando el interesado

formuló la reclamación de responsabilidad patrimonial que aquí se dilucida, lo que tuvo lugar por escrito presentado con fecha 9 de marzo de 2001, su pretensión hacía tiempo que estaba prescrita.

Es más, a la misma conclusión de estar prescrita la pretensión ejercitada se llega si, como —con valoración claramente errónea— parece dar a entender el reclamante, se estima que su derecho a exigir responsabilidad a la Administración deriva del auto de 14 de febrero de 2000, pues también entonces habría transcurrido con creces el plazo anual prescriptivo, toda vez que, como hemos dicho, su inicial escrito de reclamación tuvo entrada en el Registro el 9 de marzo de 2001.

Por lo demás, en relación con la cuestión que nos ocupa —la del transcurso del plazo de prescripción—, debe recordarse que del citado artículo 142.4 de la Ley 30/1992 se infiere con claridad meridiana que la simple sentencia anulatoria del acto no da derecho a indemnización, de modo que, no habiéndose pedido ésta en el proceso y habiendo daños, el recurrente siempre se verá abocado a iniciar en plazo un ulterior expediente de responsabilidad patrimonial, el cual será en todo caso independiente de las vicisitudes que afecten al proceso en el cual se hubiere dictado la indicada sentencia anulatoria. Quiere esto decir que de ningún modo puede conferirse eficacia interruptiva del plazo prescriptivo afectante a la reclamación de responsabilidad patrimonial, a conductas o incidencias que se refieran a la ejecución de la sentencia en que se hubiere acordado la anulación del acto.

Cuarto

Sobre la relación de causalidad y la cuantía de la indemnización

Aunque la prescripción de la pretensión ejercitada, en los términos argumentados en el anterior fundamento de derecho del presente dictamen, conduce a la desestimación de la

misma, este Consejo Consultivo se ve en la necesidad de hacer, además, entrando en el fondo del asunto, las siguientes precisiones:

a) Admitiendo la tesis del reclamante de que los eventuales daños son consecuencia de la *ocupación ilegítima* del inmueble, en ningún caso cabría entender, como aquél pretende, que dicha ocupación fue *ilegítima* durante todo el período comprendido entre el 11 de marzo de 1992 (cuando se empezó a montar la antena) y el final de agosto del año 2000 (momento en que se retiró). Desde la primera de estas fechas al momento en que la CAR tuviera conocimiento de la sentencia de la Audiencia Provincial de 3 de mayo de 1993, es obvio que la ocupación no fue ilegítima, sino que estuvo amparada en el contrato celebrado con la comunidad de propietarios el 31 de diciembre de 1991, suficiente desde luego como para considerar tal posesión como de buena fe. Y lo mismo ocurre desde la adopción por el Consejo de Gobierno del acuerdo declarando la necesidad de la urgente ocupación del inmueble (14 de octubre de 1993) hasta la fecha de la firmeza de la sentencia que lo anuló (27 de noviembre de 1998): como, en este aspecto, señalara el auto de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de febrero de 2000, *“aunque el fallo de la sentencia cuya ejecución se pretende se limita a declarar la nulidad del acuerdo de ocupación vigente de los bienes y derechos expropiados, la consecuencia directa que deriva de esta declaración es que la antena y el resto de elementos colocados en el tejado del inmueble afectado carece de todo sustento jurídico que justifique su instalación en dicho lugar, convirtiéndose desde el momento de la firmeza de aquella resolución en una ocupación de hecho, por lo que la ejecución de dicha resolución implica la adopción de las medidas necesarias para la cesación de la ocupación ilegítima”*.

De todo ello se infiere que, en el mejor de los casos para el reclamante, sólo cabría reclamar daños derivados de la *ocupación ilegítima* que denuncia por los períodos comprendidos entre el 3 de mayo y el 14 de octubre de 1993 y entre el 27 de noviembre de

1998 y el final de agosto de 2000; lo que —como es obvio— obligaría a reducir de forma notoria sus pretensiones indemnizatorias.

b) Pero es que, en cualquier caso, falta en este supuesto la imprescindible relación de causalidad entre los daños eventualmente producidos en el inmueble y el funcionamiento normal o anormal de un servicio público cuya prestación compete a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Porque, en efecto, quien llevó a cabo la *ocupación ilegítima* que se denuncia no es esta última, sino el Ente Público RTVE, beneficiario de la expropiación y de los derechos de uso y servidumbre mediante ella constituidos, y bajo cuya exclusiva dirección y responsabilidad se llevó a cabo el montaje de las instalaciones a las que se imputa la producción de los perjuicios.

Como reiteradamente viene señalando este Consejo Consultivo, el análisis de la «*relación de causalidad*» a que alude el artículo 12.2 del Real Decreto 429/1993 engloba dos cuestiones distintas que, por ello, no deben confundirse: la relación de causalidad en sentido estricto y los criterios de imputación objetiva.

La determinación de la relación de causalidad, en su más estricto sentido, no debe verse interferida por valoraciones jurídicas. El concepto de «causa» no es un concepto jurídico, sino una noción propia de la lógica y de las ciencias de la naturaleza. Conforme a éstas, cabe definir la causa como el conjunto de condiciones empíricas antecedentes que proporciona la explicación, conforme con las leyes de la experiencia científica, de que el resultado dañoso ha tenido lugar. Partiendo de este concepto, es evidente que, siendo varias las condiciones empíricas antecedentes que expliquen la producción de un resultado dañoso, ha de afirmarse,

prima facie, la «equivalencia de esas condiciones», de modo que las mismas no pueden ser jerarquizadas, por ser cada una de ellas tan «causa» del resultado dañoso como las demás.

A partir de ahí, la fórmula que, en la generalidad de los casos, permite detectar cuáles son las concretas condiciones empíricas antecedentes, o «causas», que explican la producción de un daño, no puede ser otra que la de la *condicio sine qua non*: un hecho es causa de un resultado cuando, suprimida mentalmente dicha conducta, el resultado, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Desde este primer y esencial punto de vista, podría concluirse que, en efecto, la declaración de la urgente ocupación del inmueble afectado por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja se sitúa en la relación de causalidad como *concausa* de los daños, junto con la actuación material del beneficiario de la expropiación e instalador de la antena y demás elementos necesarios, esto es, el Ente Público RTVE. Porque, en efecto, cabe considerar que, sin dicho acuerdo, no habría podido producirse la actuación de tal Ente Público y, por tanto, los daños, en su consistencia concreta, no se habrían producido.

Pero, como hemos venido también señalando reiteradamente en nuestros dictámenes en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, problema diferente al de la relación de causalidad en sentido estricto es el de la *imputación objetiva*: determinar cuales de los eventos dañosos causalmente ligados a la actuación del responsable pueden ser puestos a su cargo, y cuales no. Este es el mecanismo técnico —y no la negación de la relación de causalidad— que ha de utilizar el jurista para impedir que el dañante haya de responder de todas y cada una de las consecuencias dañosas derivadas de su actuación, por más alejadas que estén de ésta y por más irrazonable que sea exigirselas.

Porque, en efecto, a diferencia de lo que ocurre con la relación de causalidad en su más exacto sentido, la cuestión que nos ocupa es estrictamente jurídica, a resolver con los criterios que proporciona el ordenamiento. Tales criterios de imputación objetiva son aplicables a toda relación de causalidad y sirven para eliminar la responsabilidad en los casos en que resulta jurídicamente irrazonable su exigencia al que efectivamente hubiere causado el daño.

Pues bien, entre los criterios que se oponen a la imputación objetiva del daño a la Administración ha de contarse, sin duda, el de la «causalidad adecuada», que niega la imputación de los daños al co-causante de los mismos cuando son las otras con-causas concurrentes las únicas racionalmente relevantes.

Ello es, a juicio de este Consejo Consultivo, lo que ocurre en este caso, en el que resulta de todo punto irracional imputar la responsabilidad a la Administración autonómica, que se limitó a tramitar el expediente expropiatorio, siendo así que los daños causados en la estructura del inmueble se deben —según se afirma literalmente en el informe pericial aportado por la propia comunidad de propietarios reclamante— a “*la afección de la instalación realizada*”, no por aquélla, sino por el Ente Público RTVE, beneficiario de la expropiación.

CONCLUSIONES

Única.

Procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja a que se contrae el presente expediente, tanto por haber prescrito la pretensión ejercitada cuanto por no existir relación de causalidad entre los daños sufridos por la comunidad de propietarios reclamante y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.