

En Logroño, a 2 de julio de 2009, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

53/09

Correspondiente a la consulta formulada a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, por el Excmo. Ayuntamiento de Haro, relativa al expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial instado por D. J.R.C.O..

Antecedentes del Asunto

Primero

Mediante escrito remitido por correo certificado de 15 de enero de 2007, registrado de entrada en el Ayuntamiento de Haro el día 16, D. J.R.C.O. formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al citado Ayuntamiento, exponiendo, en síntesis, que, encontrándose acampado, el 27 de julio de 2006, en el Camping de H., a consecuencia directa de la caída de dos chopos de una parcela propiedad del Ayuntamiento de Haro, cayó un chopo existente en el recinto del camping sobre la caravana del reclamante, causando daños por importe de 11.621,57 euros, cantidad a que se concreta la reclamación.

Se acompañan a este escrito los siguientes documentos: i) atestado de la Policía Local de Haro, que confirma la versión del reclamante y relaciona los daños causados en la caravana propiedad de éste; en otra, propiedad de D. L.Z.M., en un vehículo matrícula XXXXXXXXXX, y en una bicicleta, propiedad estos vehículos de D. G.T.H.; ii) presupuesto de reparación de I.M., S.L; y iii) datos meteorológicos del Gobierno Vasco correspondientes al mes de julio de 2006 de las localidades de Párganos, Zambrana, Salvatierra y Vitoria, así como los de la Estación Meteorológica de Agoncillo.

Segundo

Por Providencia de Alcaldía de 15 de marzo de 2007, se requiere a la Jefa de Negociado de Servicios a fin de que: i) se compruebe si la reclamación presentada reúne los requisitos del art. 6.1 de R.D. 429/1993, de 26 de marzo, y, de no ser así, se notifiquen los defectos apreciados para su oportuna subsanación; ii) se traslade el expediente al Letrado para que informe, en el plazo de diez días, acerca de la admisibilidad o, en su caso, inadmisibilidad, de dicha reclamación.

Tercero

La Técnico-Letrado emite, el día inmediato siguiente, el informe interesado, en sentido favorable a la admisibilidad de la reclamación.

Cuarto

Mediante Decreto de Alcaldía de 22 de mayo de 2007, se resuelve: i) admitir a trámite la reclamación; ii) iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial; iii) designar Secretario e Instructor, dando plazo de ocho días al interesado para su posible recusación; iv) requerir la emisión de informe por la Unidad de Obras y Urbanismo; v) conceder al interesado un plazo de 10 días para aportar alegaciones, documentos o informaciones que estime convenientes y proponer cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento de su derecho; y vi) notificar el acto al reclamante y a cuantas personas pudieran resultar interesadas. Termina informando del plazo para resolver y de los efectos del silencio.

El Decreto de Alcaldía se comunica al interesado, al Arquitecto Municipal y a la Correduría de Seguros A.G. y C.

Quinto

El Arquitecto Municipal informa el día 18 de septiembre de 2007, en el sentido de considerar que los daños fueron causados como consecuencia de la caída de ramas y árboles, sin que pueda asegurarse que fuera la caída de dos árboles de la parcela municipal la que produjo la del existente dentro del recinto del camping.

Sexto

No consta en el expediente el trámite de audiencia al interesado, aun cuando la Propuesta de resolución hace referencia a que se ha realizado, por plazo de diez días, sin que se presenten alegaciones.

Séptimo

El 25 de marzo de 2009, el Instructor emite Propuesta de resolución, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

*“ **Primero.- Rechazar la responsabilidad** de esta Administración en relación con los daños y perjuicios sufridos por el reclamante, debido a que no existe relación de causa-efecto entre el daño sufrido por el reclamante y el funcionamiento de esta Administración, puesto que, tal y como se constata en la documentación obrante en el expediente administrativo y en el informe emitido, los daños que se han producido en su caravana el día en que acaeció la tormenta (27 de julio de 2.006) o fueron por causa de fuerza mayor, ya que el día señalado se produjo una fuerte tormenta, acompañada de fuertes vientos, que ocasionaron diversos daños en la localidad de Haro y que vienen relacionados en el informe de la Policía Local del Ayuntamiento nº de diligencias C19/2006; en el acta de comparecencia del reclamante; y en el informe emitido por la misma relativo a las incidencias ocurridas con motivo de la tormenta y, entre los cuales, se incluye la caída en el Camping de H. de ramas de árboles sobre el vehículo de D. J.R.C.O., al igual que en el vehículo del Sr.T.H.. El arrancamiento del árbol causante de la lesión constituye un suceso de imposible previsión para la Administración y de manifiesta inevitabilidad, dándose un caso de fuerza mayor extraña a los servicios públicos y excluyente de la responsabilidad administrativa, al derivar de un hecho que no se pudo prever ni evitar por esta entidad local. Por otra parte, no se dan los requisitos necesarios para que el daño sufrido sea indemnizable de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 139, 141 y 142 de la Ley 30/1992 y, en consecuencia, **no le corresponde el pago por ninguno de los conceptos solicitados** en concepto de indemnización.*

Segundo.-** Vista la modificación de los arts. 10 a 12 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, que entró en vigor el día 1 de enero de 2.009, operada por la Disposición Final Única de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, y, vista la nueva redacción dada al art. 11 g), que establece que: **“el Consejo Consultivo deberá ser consultado en las reclamaciones de cuantía indeterminada o superior a 6.000 Euros que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública”.

*Según el artículo 10.2 de la Ley 3/01, dichas **consultas preceptivas** por la cuantía (indeterminada o superior a 6.000 Euros) podrán ser elevadas **“directamente”** al Consejo Consultivo, dando cuenta de la consulta al titular de la Consejería competente por razón de la materia. Así, las consultas preceptivas pueden ser elevadas directamente al Consejo o a través de la Consejería competente en materia de Administración Local, como ha venido haciéndose hasta ahora. Sin embargo, las consultas facultativas (cuantía igual o inferior a 6.000 Euros) se podrán elevar al Consejo, pero no directamente, sino a través de la Consejería competente por razón de la materia.*

***Tercero.-** Remitir la presente Propuesta de resolución, junto con el resto de las actuaciones del procedimiento de responsabilidad patrimonial, a la Comisión Municipal Informativa correspondiente y, posteriormente, al ser de cuantía superior a 6.000 Euros, trasladar el expediente al Consejo Consultivo de La Rioja a los efectos de que emita, con carácter ordinario, su preceptivo dictamen acerca de la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida según la citada reclamación y, en su caso, la valoración del*

daño causado y la cuantía de la indemnización.”

Octavo

La Comisión Municipal Informativa de Servicios Generales, Personal y Medio Ambiente, por acuerdo adoptado en sesión de 11 de mayo de 2009, informa favorablemente la Propuesta de resolución.

Noveno

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 26 de mayo de 2009, acordó solicitar el dictamen de este Consejo, a través del Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, incorrecta denominación de la actual Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 15 de junio de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 19 de junio de 2009, el Ayuntamiento de Haro a través del Excmo. Sr. Consejero de 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 23 de junio de 2009, registrado de salida el mismo día, 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 a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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 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, limitó la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 euros. La cuantía ha sido elevada a 6.000 euros por Ley 5/2008, que ha dado nueva redacción al citado precepto.

Al ser la cuantía de la reclamación superior a 6.000 euros, 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 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.

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del 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, pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º.- Que la lesión sufrida 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 existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

El art. 139.1 de la Ley 30/1992 excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de fuerza mayor, unidad jurídica que una constante doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa, recogida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la Sentencia de 31 de mayo de 1999, se ha cuidado de diferenciar del caso fortuito en los siguientes términos:

-En el caso fortuito, hay indeterminación e interioridad; indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (o por decirlo en 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 esté 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”.

-En la fuerza mayor, en cambio, hay determinación irresistible y exterioridad; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir, aún 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 o irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado”.*

Ahora bien, la calificación como fuerza mayor o como caso fortuito del acaecimiento que ha dado lugar a los daños que se reclaman en este procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, es dificultosa ya que una tormenta, aún de cierta intensidad, como la caída el día del siniestro, no constituye un acontecimiento rigurosamente imprevisible un día de verano en La Rioja Alta (cfr. nuestros DD núms. 43/09, que estimó fuerza mayor en unas lluvias torrenciales extraordinarias, pero excluyéndola en las ordinarias; y 14/05, que reputó fuerza mayor una inundación excepcional en este mismo camping). Y tampoco parece completamente imprevisible que un fuerte viento pueda provocar la caída de árboles de cierta envergadura, cuyo ramaje no haya sido objeto de las oportunas podas, especialmente teniendo en cuenta su colindancia con un recinto de uso público como el Camping de H. (cfr. nuestro D.2/99, en el que imputábamos a la Administración el daño causado por inundaciones debido a la falta de limpieza de una carretera).

Por otro lado, aunque el siniestro tuvo lugar en el precitado camping, el árbol que, al parecer, pudo provocar la caída del que produjo los daños, no se ubica en un bien de dominio o servicio público, sino en una finca patrimonial del Ayuntamiento de Haro, por lo que dicha caída no puede ser reputada un acontecimiento “interior” a un servicio público ni, por consiguiente, producido en el seno del mismo, sino en un ámbito o espacio regido por las normas ordinarias de la propiedad privada, aunque esa “exterioridad” con respecto a un servicio público no signifique una exoneración de responsabilidad para la Administración municipal, ya que: i) por un lado, el art. 1.908.3 Cc. imputa a los propietarios privados los daños producidos por caída de árboles, salvo que se hubieren producido por fuerza mayor; ii) por otro lado, la doctrina de la protección civil mínima, que hemos mantenido, entre otros, en nuestro D.70/02, determina que la Administración pública no puede responder menos cuando actúa en régimen de Derecho público que cuando lo hace con sujeción al Derecho privado, ya que éste último se comporta como un mínimo de garantía frente al perjudicado; y iii) porque, en la vigente normativa procesal todas las reclamaciones de daños y perjuicios contra la Administración deben sustanciarse ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa (cfr. arts. 9.4.2 LOPJ y 2.e) LJCA).

Pero lo cierto es que, prescindiendo de estas consideraciones, en el presente caso no se ha presentado por el reclamante (a quien incumbe la carga de hacerlo, tal y como hemos señalado en DD. núms.36, 83, 110 y 123/07, y 5, 18 y 42/09, entre otros muchos) la menor prueba de que la causa de la caída del árbol del camping fuera precisamente la caída previa de otro árbol situado en una posición más adelantada en la finca municipal colindante, ya que se ha limitado a probar que el daño fue producido por la caída del árbol del camping, cuando debía probar que éste no cayó por efecto de la tormenta y su viento impetuoso, sino arrastrado por la caída de un árbol arrancado previamente en la finca municipal colindante por efecto de la misma tormenta.

Finalmente, y sin perjuicio de todo lo anterior, concurre una circunstancia que, a nuestro juicio, es concluyente para la resolución de este asunto, cual es la existencia de un pronunciamiento expreso de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el que el órgano judicial ha tenido ocasión de analizar, en un suceso similar ocurrido en el mismo camping y en la misma fecha, las concretas circunstancias meteorológicas concurrentes en aquel momento, considerando que eran constitutivas de un supuesto de fuerza mayor.

En efecto, según resulta del Atestado de la Policía Local de Haro (Antecedente Primero del Asunto), la caída de árboles ocurrida el 27 de julio de 2006 en el Camping de H. y en la parcela del Ayuntamiento causaron daños, entre otros, a un automóvil y una bicicleta propiedad de D. G.T.H..

Pues bien, planteada demanda contencioso-administrativa por el Sr.T.H., el Juzgado de lo contencioso-administrativo num. uno de Logroño, en Sentencia de 30 de marzo de 2007, dictada en procedimiento abreviado nº 665/06, la desestimó considerando que la tormenta del día 27 de julio de 2006 en Haro, *“que cursó con fuertes vientos y lluvia, que ocasionó múltiples actuaciones de la Policía Local por los fuertes vientos, que ocasionaron desprendimientos de chapas de tejados, caídas de ramas de árboles, caídas de nidos de cigüeña, desprendimientos de carteles, etc”*, constituye precisamente un supuesto de fuerza mayor.

Argumenta la Sentencia, partiendo del hecho acreditado de que las rachas de viento esa tarde del 27 de julio de 2006 llegaron a 92 km/h, que el arrancamiento del árbol causante del daño constituye un suceso de imposible previsión para la Administración y de manifiesta inevitabilidad, dándose un caso de fuerza mayor, extraña a los servicios públicos y excluyente de la responsabilidad administrativa (cfr. art. 106.2 CE), al derivar de un hecho que no se pudo prever ni evitar por la Administración demandada.

La existencia de esta Sentencia sobre los mismos hechos, aunque con distinto

perjudicado, nos conduce, pese a las consideraciones que antes hemos expuesto, a optar por una misma solución en el presente caso.

CONCLUSIONES

Única

El daño, cuyo resarcimiento se solicita fue causado por fuerza mayor lo que impide imputar responsabilidad patrimonial a la Administración reclamada.

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