

En Logroño, a 15 de diciembre de 2008, 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. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

153/08

Correspondiente a la solicitud de informe presentado por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por D. A. C. A., por los daños ocasionados como consecuencia de las obras de adecuación de la LR-134, en la Avenida de Quel de la localidad de Arnedo, al haber privado de acceso principal, una nave de su propiedad.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito, presentado en Correos y Telégrafos, el 23 de enero de 2007, que tiene entrada, en la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, el 25 de enero de 2007, D. A. C. A., actuando en nombre y representación de C. A. C.B., manifiesta que, como consecuencia de las obras de adecuación de la LR-134, en la Avenida de Quel, de la localidad de Arnedo, se ha procedido al acerado de la vía y realización de las zonas de acceso a las distintas naves industriales lindantes, privando a la nave de la citada sociedad del acceso principal con el que contaba hasta la fecha, siendo sustituido por uno nuevo que impide el tránsito adecuado de los vehículos y de la mercancía, por lo que solicita “la apertura de un nuevo acceso a la nave industrial”.

Aporta diversa documentación acreditativa del acceso existente y de la necesidad de dotar a la parcela de un acceso más eficaz, por lo que solicita “*un acceso propio, suficiente y eficaz para la nave industrial propiedad de la entidad que represento*”.

Segundo

El 12 de abril de 2007, notificado el 26 de abril, el Director General de Obras Públicas del Gobierno de La Rioja requiere a la interesada para que aporte diversos documentos relacionados con su escrito, con la advertencia de tenerle por desistido de su petición, así como los efectos de la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial. El requerimiento es cumplimentado mediante escrito de remisión de la documentación solicitada el 8 de mayo de 2007.

En lo que ahora interesa, consta en la escritura de compraventa de la nave industrial (otorgada por D. Á. C. V.y Esposa a favor de C. A. CB), así como en el Registro de la Propiedad, en cuanto descripción de la finca:

”Urbana, nave destinada a usos industriales sita en Arnedo, en la Avenida de Quel nº 16, construida en planta baja y planta primera. Tiene la planta baja una superficie construida de trescientos veintinueve metros, cincuenta y dos decímetros cuadrados, estando el resto de metros de solar sin construir destinados a retranqueos...”.

Tercero

El 12 de abril de 2007, el Jefe del Servicio de Carreteras solicita a D. R. Vilumbrales A., Ingeniero Técnico de Obras Públicas, informe sobre la accesibilidad de la nave antes de las obras y en la actualidad. El requerimiento se reitera el 3 de octubre de 2007 y, finalmente, se cumplimenta el 19 de noviembre de 2007 y en el se indica lo siguiente:

“...antes de realizar la obra, la zona tenía sin ordenar los accesos a todas las naves, por lo cual se originaban unos movimientos caóticos en los laterales de las carreteras LR-115, LR-123 con LR-584. (Se adjunta plano nº 1). Durante la obra, se realizaron varias reuniones con los afectados para explicarles cómo quedaba y por dónde se les daba acceso. Con los dueños de esta nave, la Dirección de Obra mantuvo dos entrevistas, en una de ellas, estuvo presente el Sr. Alcalde de Arnedo, y se les explicó que, por seguridad vial, era imposible mantener el acceso por donde lo tenían, sin embargo se les facilitaba uno nuevo, a unos 10 m., mucho más grande y de mejor maniobrabilidad que el antiguo, quedando los propietarios con el Sr. Alcalde de acuerdo en el nuevo paso (Se adjunta plano nº 2). Con este nuevo acceso, los afectados, no tienen que realizar ninguna maniobra que ponga en peligro a los usuarios de la carretera, siendo para ellos más cómodo el acceder a su nave”.

Cuarto

Mediante escrito de 20 de noviembre de 2007, el Jefe de Servicio de Conservación y Explotación reclama nuevamente a la interesada acreditación de la representación con la que actúa. Este escrito se reitera el 14 de febrero de 2008 y es cumplimentado el 11 de marzo de 2008, mediante documento privado.

Quinto

El Jefe de Servicio de Conservación y Explotación, mediante escrito de 21 de noviembre de 2007, requiere al Alcalde de Arnedo para que aclare diversos extremos en relación con el procedimiento que se tramita. Mediante nuevo escrito de 11 de marzo de 2008, notificado el 28 de marzo, se reitera el requerimiento.

Ante la falta de contestación de la Alcaldía de Arnedo, mediante escrito de 15 de abril de 2008, el Jefe de Servicio referido reclama a la interesada para que, en cuanto participante en la reunión señalada en el Antecedente Tercero, aporte acreditación de la misma.

Mediante nuevo escrito de 30 de junio de 2008 (notificado el 7 de julio), se vuelve a requerir al Alcalde de Arnedo, que, finalmente, contestó el 26 de agosto, en los siguientes términos:

“a) Que fue mantenida una reunión con los dueños de la nave y la Dirección de Obra, en la cual fue tratada la modificación del acceso existente en aquel momento y su plasmación tal y como ha quedado finalmente.

b) Que todas las partes llegamos a la convicción de que, por razones de seguridad vial, no podía mantenerse el anterior acceso.

c) Que los propietarios de la nave manifestaron su conformidad al nuevo acceso”.

Sexto

Mediante escrito de 14 de agosto de 2008, notificada el 3 de septiembre, el Director General de Carreteras da trámite de audiencia a la interesada, que comparece y solicita copia de diversos documentos.

Noveno

El Jefe de Servicio de Infraestructuras de Carreteras, el 10 de octubre de 2008, elabora el Informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, dado que la Administración ha *“actuado de conformidad con las facultades que le son propias, sin que con ello haya actuado de modo arbitrario, y mediante una actuación que no iba dirigida a la reclamante en concreto, sino a la amplia generalidad de los conductores. Por ello y en el presente supuesto, no cabe apreciar responsabilidad patrimonial de la Administración Pública riojana”.*

La Propuesta es informada favorablemente por la Letrada de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 7 de noviembre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 14 de noviembre 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 17 de noviembre de 2008, registrado de salida el 17 de noviembre de 2008, 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 en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

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 art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por la disposición adicional 20.ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 600 euros, por lo que en este caso resulta tener dicho carácter.

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

No obstante lo anterior, este Consejo Consultivo no puede menos que advertir que la representante de la mercantil en ningún momento ha planteado, en sentido estricto, una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. Como ha quedado recogido en los Antecedentes fácticos, lo que solicita en su escrito inicial, registrado el 25 de enero de 2007, es *“la apertura de un nuevo acceso a la nave industrial”* o *“un acceso propio, suficiente y eficaz para la nave industrial propiedad de la entidad que represento”*. Y, en tal sentido, solicita, por otrosí, *“la presencia técnica competente para valorar las circunstancias denunciadas y las necesidades de accesibilidad, evitando riesgos circulatorios”*.

Quien califica el escrito de iniciación del procedimiento como *“reclamación de responsabilidad patrimonial”* –sin protesta expresa de la interesada- es el Director General de Obras Públicas, en su requerimiento a la reclamante, de 12 de abril de 2007, y, con esa calificación, se ha tramitado la solicitud y el procedimiento correspondiente, pese a que el propio Director General refiera como objeto de la reclamación que *“se restituya a la parcela donde se ubica su pabellón de las entradas con las que contaba con anterioridad a las obras de adecuación de la LR-134, en la denominada Avenida de Quel, de la localidad de Arnedo”*.

Estando determinado correctamente el objeto de la solicitud por la interesada, la Administración está vinculada por la misma, razón por la que debiera haberse limitado, previas la actuaciones instructoras requeridas, a dictar resolución en congruencia con lo solicitado (acceder o rechazar el acceso solicitado), resolución que no podría impedir, en su caso, una futura reclamación de daños, si estos llegasen a materializarse. Ninguna actuación o documento obrante en el expediente permite calificar como pretensión indemnizatoria la ejercida y, prueba de ello es que la interesada no reclama ni cuantifica cantidad económica alguna, ni la Administración -a falta de este requisito- le ha requerido para que concrete este extremo.

Cuestión distinta es que, a lo largo del injustificado y dilatado período de tramitación del procedimiento (que ha rebasado con creces el plazo de 6 meses establecido para resolver y notificar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, dado que se inició en enero de 2007), haya podido quedar de manifiesto la voluntad tácita de la Administración de mantener la reforma realizada de los accesos y evidenciarse el daño en la integridad y útil aprovechamiento de la nave industrial por la incomodidad del nuevo acceso, nueva realidad que conferiría a la solicitud un nuevo significado concretado en una reparación *in natura* de los accesos originarios en la acera realizada. Pero ello supone una

conversión de la solicitud originaria en una verdadera reclamación de responsabilidad patrimonial, que ha sido realizada de oficio por la Administración, sin constancia expresa en el expediente.

En conclusión, no estamos, en el presente caso, ante un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración regional, pues el interesado simplemente solicita que se abra un nuevo acceso a su nave industrial en la acera construida por el lugar donde originariamente accedía a la misma, si bien la Administración actuante ha tramitado y considerado la solicitud como una reclamación de responsabilidad patrimonial y sobre la concurrencia de sus requisitos razonan tanto la Propuesta de resolución como el informe de los Servicios Jurídicos, por lo que procedemos a examinar la concurrencia de los requisitos para su reconocimiento.

Segundo

Los requisitos de la responsabilidad de la Administración.

No obstante las advertencias de orden formal hechas, de acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollado 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 (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), 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 por acción o por omisión), *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

Inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Para imputar un daño a la Administración, el primer requisito que debe cumplirse es que éste pueda calificarse de antijurídico, esto es que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo. Pues bien, en el presente caso, la actuación de ordenación de los accesos a las naves industriales lindantes con la carretera regional (LR-134) es una potestad administrativa que corresponde al titular de la vía. Así resulta del art. 1 de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que tiene por objeto, entre otros, el uso y explotación de las carreteras de titularidad regional. Uso y explotación que, al no haber sido desarrollada reglamentariamente la Ley regional, define el art. 48 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras del Estado, de aplicación supletoria, en virtud del art. 149.3 CE, en los siguientes términos: “*operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a la señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección*” Y, en el apartado segundo del citado artículo, define, como actuaciones encaminadas al mejor uso de la carretera, las destinadas a facilitar su utilización en las mejores condiciones de seguridad, fluidez y comodidad posibles.

Queda acreditado en el expediente que, con anterioridad, no existía ordenación alguna de los accesos a las naves industriales colindantes con la calzada “*lo que originaba movimientos caóticos en los laterales de la carretera*”, como afirma el Técnico responsable de las obras. Así puede comprobarse en el gráfico del sistema de acceso que la representante de la mercantil aporta al procedimiento (folio 3). Para la ejecución de los nuevos accesos, “*se realizaron varias reuniones con los afectados. En concreto y con la interesada, se mantuvieron dos entrevistas, estando presente en una de ellas el Sr. Alcalde de Arnedo, en las que se llegó a un acuerdo*” –continúa el Técnico responsable de las obras-, extremo que ha confirmado el citado Sr. Alcalde en su escrito de 26 de agosto de 2008.

Con independencia del consentimiento otorgado por la reclamante a la nueva ordenación de accesos, debe tenerse en cuenta que, en el presente caso, no se le ha privado totalmente de acceso, sino que se ha procedido a sustituir el anterior por otro distante unos metros, justificado -como queda señalado- por razones de seguridad del tráfico rodado, lo que excluiría la nota de la antijuridicidad y conllevaría, en consecuencia, el deber jurídico de soportar el daño.

Alega, no obstante, la reclamante, que *“el nuevo acceso...impide el tránsito adecuado de los vehículos y de la mercancía, circunstancia susceptible de generar graves problemas con arreglo a la nueva disposición circulatoria”* y, más adelante, *“la puerta principal se ha visto desprovista de su acceso, impidiendo con ello una correcta maniobrabilidad para la entrada y salida de mercancía, por lo que cualquier camión de transporte, por pequeño que éste fuera, se vería obligado para acceder a realizar maniobras en la propia vía, con el consiguiente riesgo para la circulación de todos los vehículos procedentes de la rotonda”*.

Esto es, la reclamante hace referencia en su alegación al carácter individualizado del daño, que afecta directamente a su patrimonio (perdida parcial de la utilidad del bien y de su valor venal en el mercado) que excede de lo que pueden considerarse cargas comunes de la vía social, en nuestro caso, de las exigencias derivadas de la ordenación del tráfico y acceso a las fincas colindantes con el dominio público viario que beneficia a *“la amplia generalidad de los conductores”*, como recoge la Propuesta de resolución. Y es cierto que la medida tiene esos beneficiarios genéricos y no está *“dirigida a la reclamante”* exclusivamente, pero es evidente la distinta incidencia en la esfera jurídica de unos y otra, pues, como queda señalado, la mejora general inherente a la reordenación de acceso no lo es para la reclamante por los perjuicios advertidos, perjuicios que podrían exceder de lo que se consideran cargas colectivas que los ciudadanos tienen el deber de soportar y no son indemnizables.

La cuestión es de límites. Existe una amplia doctrina legal en relación con la realización de obras públicas que afecta a la situación de contigüidad o colindancia con las vías públicas. Así, el Consejo de Estado, en su Dictamen de 8 de julio de 1971, ya advirtió que, si bien *“los daños causados por el normal funcionamiento de los servicios públicos son, por lo común, cargas no indemnizables que los administrados tienen el deber jurídico de soportar a causa de su generalidad, cuando la carga pasa de ser general a singular y entraña un sacrificio excesivo y desigual para algunos de los administrados, se convierte en una lesión indemnizable en razón a la particular incidencia dañosa de la actividad administrativa, sobre el patrimonio del perjudicado. Esta mayor intensidad del sacrificio postula claramente el reconocimiento al daño sufrido, que, por su gravedad excepcional, no puede ser considerado una carga general de obligado acatamiento”*.

Y, en igual sentido, se ha expresado el Tribunal Supremo en aquellos casos que, debido a la realización de obras públicas, los particulares son privados de acceso a los inmuebles de su propiedad o ven dificultado dicho acceso más allá de lo razonable y sufren, en consecuencia, un perjuicio especial que va más allá de lo que pueden considerarse cargas generales (por ejemplo, STS 27 de enero de 1971; 14 de febrero y 16 de marzo de 1972; 28 de noviembre de 1973 y más recientemente STS 1 de marzo y 13 de octubre de 2001).

En el presente caso, sin embargo, ni la reclamante ha aportado prueba alguna del carácter real y efectivo del perjuicio producido (de la dificultad objetiva para el acceso del transporte y mercancías a la nave industrial que dificulte objetivamente la maniobrabilidad) ni la Administración ha realizado actuación instructora alguna en el sentido de comprobar esas dificultades o constatar la correcta maniobrabilidad, ni consta en el procedimiento, que se haya valorado la petición de la reclamante de autorizar un badén en la acera de acceso a su nave industrial en el lugar originario y su compatibilidad con la seguridad del tráfico en ese lugar.

Cuarto

Observaciones formales

Además de la discutible valoración del contenido de la solicitud a la que ya hemos hechos referencia en el Fundamento de Derecho Primero, resulta totalmente injustificable la dilación en la que ha incurrido la Administración actuante en la tramitación del presente procedimiento, iniciado el 25 de enero de 2007. El relato fáctico evidencia unas demoras entre trámite y trámite carentes de justificación. Con independencia de la falta de colaboración de otras autoridades (Alcalde de Arnedo) o de funcionarios técnicos (Director de la Obra) en el cumplimiento de los requerimientos hechos, no consta justificación expresa de la citada dilación, lo que evidencia un incumplimiento del deber legal de resolver y notificar la resolución en el plazo de 6 meses, al haber tramitado la solicitud la Administración como una reclamación de responsabilidad patrimonial.

CONCLUSION

Primera

La solicitud de la representante de C. A. CB de iniciación del procedimiento no constituye, en sentido estricto, una reclamación de responsabilidad patrimonial, por lo que la Administración debió resolver de acuerdo con el principio de congruencia con lo solicitado.

Segunda

Como quiera, no obstante, que la ha tramitado como tal, no ha quedado acreditado que la ordenación del acceso a la nave industrial de su propiedad le haya producido un daño individualizado, real y efectivo, que haga más dificultoso de lo razonable la accesibilidad a la misma, circunstancia que merecería, en ese caso, una compensación por las mejoras de ordenación de accesos que benefician a la generalidad de los conductores, pero le imponen cargas excepcionales a la propiedad. En consecuencia no existe relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño alegado, al no ser este individualizado, real y efectivo.

Tercera

La Administración, en congruencia con el contenido de lo solicitado por la reclamante, debiera valorar –de acuerdo con lo señalado el Fundamento de Derecho Tercero- la compatibilidad del “nuevo acceso” reclamado con la seguridad del tráfico rodado y dar una respuesta motivada sobre tal extremo a la interesada.

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