

En Logroño, a 2 de mayo de 2006, 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

22/06

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por D. Amós U. y otros, a través del Ayuntamiento de Rincón de Soto, por los daños causados a su patrimonio como consecuencia del cierre al tráfico del puente sobre el río Ebro sito en el término municipal de Rincón de Soto (La Rioja).

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Como consecuencia de las obras de ampliación del ancho y tablero del puente sobre el río Ebro, sito en el término municipal de Rincón de Soto, que conecta la carretera LR-115 con la NA-115, los órganos competentes de la Administración regional acordaron el cierre al tráfico del referido puente, desde el día 1 de junio de 2004 hasta finales de febrero de 2005. Dicho cierre al tráfico ha obligado a los usuarios de dicha carretera para acceder a sus fincas o para realizar sus actividades laborales, mercantiles o profesionales a buscar recorridos alternativos, siempre más largos que el acceso directo que permitía dicho puente, circunstancia que explica diversas reclamaciones por funcionamiento del servicio de carreteras del Gobierno de La Rioja, las primeras de las cuales ya han sido objeto del Dictamen 2/2006 de este Consejo Consultivo. En el presente dictamen conocemos de otras presentadas con posterioridad.

Segundo

El día 20 de enero de 2005, tiene entrada, en el Registro General del Gobierno de La Rioja, un escrito del Secretario del Ayuntamiento de Rincón de Soto por el que se remiten las solicitudes, presentadas en dicho Ayuntamiento, en modelo oficial facilitado por el propio Ayuntamiento, suscritas, en distintas fechas, por los Señores/as siguientes:

D. Amós U. P., en representación de Bodegas U.; D. Francisco J. U. M.; D^a. M^a Asunción G.P.; D. Pedro G.P., en representación de E., SL; D. Jesús M.; D^a. M^a Remedios A.C.; D. David B.H.; D^a. Verónica H.M., en representación de D. Jesús Miguel Z.; D^a. Blanca M.C.; D^a. M^a Rosa G.M., en representación de D^a. Pilar G.G. ; D^a. Sara P.H. ; D^a. Avelina B.V.; D. Enrique M.R.; D. Gregorio C.V.; D. Emiliano F.M.; D. Enrique D.M.; D^a. M^a Isabel Ch.V.; D^a. Marián B.E. y D. Carlos G.H.; D^a. M^a Carmen Q.E.; D. Ernesto S.M.; D^a. Emma Patricia L.LL.; D. Carlos S.Ll; D^a. Ximena Fernanda C.O.; D. Fernando Rodrigo Ch.M.; y D^a. Verónica Mayra L. Ll..

La mayoría de los escritos tienen el mismo texto expositivo manuscrito, que dice lo siguiente: “Solicita entrar a formar parte del ‘listado de afectados por el Puente’ debido a motivos laborales” y el Suplico “sea tenida en cuenta mi petición”. En algunas de las solicitudes se contiene una relación más precisa del motivo de la petición, incluso se concreta el número de kilómetros en más que ha obligado a realizar el corte del puente referido.

Mediante idéntico cauce y contenido tuvieron entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja, el día 29 de marzo de 2005, las suscritas por los Señores/as siguientes: D. Oscar M.P.; D. José Javier S.G., en representación de Mármoles y Encimeras B., SL; D. Natividad A.M.; y D. Fouzia D.

Tercero

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 13 de abril de 2005, notificado a cada uno de los interesados en distintas fechas de abril y mayo de ese año, les requiere para que subsanen el escrito de solicitud, en aplicación del art. 71 LPAC, advirtiéndoles que, de no ser atendido el requerimiento, se les tendrá por desistidos de su petición. A tal efecto, deben acreditar el lugar donde habitualmente realizan su actividad; cómo ha afectado el cierre del puente a su actividad; valoración económica efectiva del perjuicio causado y diversos documentos justificativos (folios 34 a 149).

Cuarto

Los interesados cumplimentan dicho requerimiento y presentan, en diversas fechas de mayo (en unas consta el sello del Registro del Gobierno de La Rioja; otras llevan el registro de Correos y Telégrafos y otras están simplemente datadas, pero no consta Registro alguno), solicitud subsanada, así como la documentación justificativa del daño causado (folios 150 a 462). En la propuesta de resolución se recoge el cuadro sintético de todos los reclamantes, de

la valoración justificativa presentada y de la cuantía, tal como resulta de la documentación presentada en dicho trámite (folios 776 y 777), que **reproducimos** ahora

RECLAMACIONES QUE TUVIERON ENTRADA EL 20 DE ENERO DE 2005	NOMBRE	VALORACIONES PRESENTADAS	CUANTÍA
	Amos U. Pérez	132 km. Semanales más que su recorrido habitual. Aporta alguna factura de clientes en Peralta (2 días por semana) y Milagro(1 por semana). Pero no valora el precio por km.	
	Jesús Julián U. M.	Aporta un cuadro en que especifica los traslados semanales 8190 km..*0,23 €	1.883,70 €
	Mª Asunción G.P.	7182 km.*0,23: cuenta todos los días laborales, no se ha ido de vacaciones= 1651,86 Servicio de Comedor: no especifica el precio del menú del día, pero al parecer cuenta que el total al mes es de 91,17 € mensuales *9=820,53. Tampoco presenta factura alguna que permita corroborar este hecho.	2.472,39 €
	Pedro G.P.	Con motivo del control, seguimiento y diversas reuniones periódicas con las direcciones técnicas de las obras: 351.14 euros. Comer fuera de casa 3749.76 euros. Aporta facturas en RESTAURANTES y más de un menú por día.	4.100,90 €
	Jesús M.S.	Lo calcula sobre el plus de transporte que cobra en la empresa 31 km. de más. 9 meses *356,81 € de perjuicio mensual	3.211,29 €
	Mª Remedios A.C.	7670 km*0,20 € (hoja excel)	1.534 €
	David B.H.	8555 km *0,20 (hoja excel)	1.708,80 €
	Jesús Miguel Z.P. (Verónica H.R.)	Cálculo aproximado 7616 km.*0,17 € =1294 €	1.294 €
	Blanca M.C.	10.320 km.*0,21 € = 2.167,2 €	2167,2 €
	Mª Rosa G.M.	3740 km. * 0,22 = 823 €	823 €
	Sara P.H.	Adjunta un cálculo aproximado (1.240 km *0,22 € = 272,8 €)+(2184 * 0,22 =480,48 €)	753,28 €
	Avelina B.V.	7128 km * 0,17 2140, 40	2140, 40 €
	Enrique M.R.	6444 km * 0,21 = 1353.24	1353,24 €
	Gregorio C.V.	Cuenta las horas que le han adjudicado: 104 horas 7222 km * 0,30 euros = 2.166, 60 €	2.166,60 €
	Emiliano F.M.	5530 km, no valora en ningún momento el precio por km. Comidas: 8 € * 175 días = 1400 euros. No aporta las facturas Cuenta 175 días	1400 € + trayectos
	Enrique D. M.	14.364 km * 0,22 € = 3160 € Daños morales = 2500 fijados de forma aleatoria	5.660 €
	Mª Isabel Q. V.	10368 km * 0,20 € = 2.073,60 €	2.073,60 €
	Marían B.E.	10368 km * 0,21 € = 2.177 €	2.177 €

	Carlos G.H.	7200 km * 0,22 € = 1.800 €	1.800 €
	Mª Carmen Q.E.	45 € semanales. No determina en base a qué realiza el cálculo	
	Ernesto S.M.	10.816 km * 0,18 € = 1946 €	1.946 €
	Emma Patricia L.Ll.	10.368 km * 0,20 € = 2073,6 €	2.073,6 €
	Carlos S.Ll	14364 km * 0,22 = 3160 Daños morales = 2.500	5.660 €
	Ximena Fernanda C.	40 euros más al mes (9 meses), sin especificar en qué basa dicho cálculo	360 €
	Fernando Rodrigo Ch.M.	10.368 km * 0,20 € = 2.073 €	2.073 €
	Verónica Mayra L.Ll.	10.368 km * 0,20 € = 2.073, 6	2.073, 6 €
RECLAMACIONES DEL 29 DE MARZO DE 2005	Óscar M.P.	13.200 km * 0,24 € = 3168 €	3.168 €
	José Javier S.G.	174 horas obrero * 5 €/ hora = 870 € 7656 * 0,14 = 1071, 84	1.941, 84 €
	Natividad A.M.	27,8 km. día - 48,2 km. día entre 9, 64 y 10,22 por día (teniendo en cuenta que "se paga" entre 0,20 y 0,21 € el km.) durante 9 meses de obras, pero no excluye ni los festivos ni los días de vacaciones	
	Fouzía D.	48 km. de más y 9 meses. No valora su perjuicio	

RECLAMACIONES DE ENTRADA POSTERIOR A LAS ANTERIORES	Carmelo L.d.O.	1776 km * 0,20 € = 1555, 2 €	1.555, 2 €
	José Manuel S.	10848 * 0,20 € = 2169, 6 €	2.169, 6 €
	Emilia G.S.	10848 * 0,20 € = 2169, 6 €	2.169, 6 €
	José Miguel A.	Cálculo aproximado: 227 días y 10.442 km. de más, pero no valora cada kilómetro de más	2.070 €
	Matilde A.	Cálculo aproximado: 227 días y 10.442 km. de más, pero no valora cada kilómetro de más	2.070 €
	Edison Javier L.Ch.	10.368 km. * 0,20 € = 2.073, 60 €	2.073,60 €
	Pilar E.F.	20 km. de ida y 20 km. de vuelta de más, que no valora en ningún momento ni calcula los días totales	
	Rafael G.R.	9 meses * 26 días /mes (excluye los domingos) * 47 km * 0,21 € = 2.309, 58 €	2.309, 58 €
	Nelson E.N.Ch.	3.456 km * 0,20 € = 691, 20 €	691, 20 €

Quinto

El 24 de mayo de 2005, el Director General de Obras Públicas del Gobierno de La Rioja “*acuerda acumular en un solo expediente, con el número 03-1/05 los expedientes referenciados con los números 03-02/05 a 03-31/05*” (serie numérica que excluye los 03-04/05, 03-011/05, 03-15/05 y 03-21/05), que incluyen las solicitudes recibidas el 20 de enero de 2005 (folio 463 a 465); y, mediante otro, de 30 de mayo, se acuerda acumular a aquél los expedientes 03-46/05, 03-48/05, 03-49/05 y 03-51/05, relativos a las solicitudes presentadas el 29 de marzo de 2005. Se informa a los interesados que la fecha de inicio del procedimiento es la de 6 de mayo de 2005, “*fecha en la que tuvieron entrada en esta Consejería las primeras subsanaciones de las solicitudes referidas*”, así como los demás extremos de los efectos del inicio del procedimiento. De ambos acuerdos se notifica debidamente a los dos grupos de interesados folios 466 a 515, los relativos al Acuerdo de 24 de mayo; y folios 523 a 526, los de 30 de mayo, sin quede constancia de la notificación de los procedimientos 03-46/05 y 03-48/05.

Sexto

En fechas posteriores, se reciben en la Consejería nuevas reclamaciones de responsabilidad (expedientes correlativos 03-53/05 a 03-61/05) cuya acumulación se decide también mediante Acuerdo de 13 de junio de 2005, circunstancia que es debidamente notificada a los interesados, junto con los demás extremos legalmente establecidos (folios 585 a 602).

Séptimo

El Director General de Obras Públicas, el 1 de junio de 2005, requiere al Ingeniero Director de las Obras del Puente de Rincón de Soto para que emita informe sobre el contenido de las reclamaciones presentadas, pues sus alegaciones giran en torno a los siguientes términos:

“Primero, que los trayectos que realizaban anteriormente para asistir a su trabajo se han visto incrementadas considerablemente causándoles agravios en tiempo y dinero. Segundo, que se les ha impuesto la obligación de ampliar el recorrido para realizar sus actividades profesionales. Tercero, que las Administraciones Públicas no han facilitado otros medios alternativos, salvo la utilización de otros puentes existentes alejados del de Rincón de Soto. Cuarto, que el puente estuvo cerrado al tráfico durante un periodo inusualmente largo para ser una carretera tan transitada. Y quinto, que en su día fue solicitado al Ejército la construcción de un puente provisional durante el tiempo que duraran las obras”.

Octavo

El Ingeniero Director citado, mediante informe de 8 de julio de 2005, recuerda que el citado puente soportaba un intenso tráfico, si bien no permitía el paso simultáneo de dos vehículos, circunstancia que aconsejó la ampliación de su tablero. Se tuvieron en cuenta dos posibles alternativas (ampliación del existente y nuevo puente), optándose por la primera por diversas razones que mejoran la red carretera y su conexión con otras. Esa opción ofrecía importantes ventajas (conservar y recuperar una obra del insigne ingeniero G.L; mantener la variante de Rincón de Soto, sin necesidad de acometer una nueva y minimizar el impacto sobre el ecosistema del río Ebro), aunque también una serie de inconvenientes (dificultades técnicas por la innovación del ancho; corte del tráfico y desvío por vías alternativas cuyo tránsito por otros puentes se encuentran situados a 20 (San Adrián) y 28 (Castejón) kms respectivamente. Para paliar estos inconvenientes se estudiaron dos opciones (desvío provisional mediante un puente de tubos aguas abajo del puente o la instalación de un pontón del tipo “Balley”), opciones ambas desechadas, puesto que no garantizaban la seguridad vial de su uso, ante las posibles avenidas del Ebro. En consecuencia, *“el desvío del tráfico por los trayectos ya existentes se presentó como la única solución viable, ya que las obras sobre el antiguo puente implicaron inevitablemente el cierre del tráfico, como suele ocurrir con cierta frecuencia, cuando es necesario cortar una carretera y no se pueden habilitar desvíos provisionales”.*

Noveno

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 26 de septiembre de 2005, notificado en distintas fechas (Folios 609 a 770), da trámite de audiencia a los interesados con indicación de los documentos que integran el expediente de responsabilidad, sin que los interesados presenten nuevas alegaciones.

Décimo

Con fecha 15 de febrero de 2006, el Jefe de Servicio de Carreteras suscribe el Informe-propuesta de resolución desestimatoria de las reclamaciones *“por no ser imputable el perjuicio ocasionado a la Administración Pública”*. A tal efecto, tras recordar los requisitos de la responsabilidad patrimonial, establece que la lesión será indemnizable siempre que, con cita del Dictamen 50/00 de este Consejo Consultivo, no exista una causa de justificación, causa que concurre en el presente caso dado el interés general ligado a la construcción de una nueva vía en mejores condiciones de tránsito y seguridad *“todo lo cual determina que el daño irrogado no podría reputarse antijurídico por este motivo”* y además, el daño alegado constituye una carga general que afecta a todos los ciudadanos.

Undécimo

El Secretario General Técnico de la Consejería, mediante escrito de 15 de febrero de 2006, registrado de salida el 20 de febrero, remite el expediente a la Dirección de los Servicios Jurídicos para su informe que se cumplimenta el 2 de marzo de 2006 y registra de entrada en la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, el 8 de marzo de 2006, en sentido favorable a la propuesta de resolución, dado *“que no existe daño efectivo que sea imputable a una conducta antijurídica de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*. Tras hacer una serie de consideraciones sobre los aspectos formales de la tramitación del procedimiento, enumera los requisitos legales de la responsabilidad patrimonial, de acuerdo con la doctrina legal y la jurisprudencia. A tal efecto, señala que los daños reclamados no pueden ser calificados como efectivos, ni imputar la producción de la hipotética lesión a una conducta antijurídica de la Administración, ni son individualizables.

Duodécimo

El Jefe del Servicio de Carreteras, el 9 de marzo de 2006, elabora el nuevo informe-propuesta de resolución, en el que manteniendo idénticos argumentos desestima las reclamaciones presentadas *“por no ser imputable el perjuicio ocasionado a la Administración Pública”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 10 de marzo de 2006, registrado de entrada en este Consejo el día 22 de marzo de 2006, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes 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 22 de marzo de 2006, 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.

Por tanto, es a la legislación vigente en el momento procedimental inmediatamente posterior a la conclusión al trámite de audiencia a la que hay que atender para determinar la preceptividad del dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente, aunque fuera otra normativa la vigente en fases anteriores del procedimiento.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los arts. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12.2.G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, determinaban la preceptividad de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración cualquiera que fuera la cuantía de las mismas. Esta normativa ha sido modificada 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, que ha redactado de nuevo el precitado art. 11.g) de nuestra Ley reguladora, limitando la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superior a 600 € y derogando tácitamente el expresado art. 12.2.G de nuestro Reglamento. Esta limitación entró en vigor, junto con el resto de sus preceptos, el 7 de septiembre de 2005, al no contener la Ley 4/2005 ninguna determinación especial al respecto, ya que su D.T. Única sólo la establece para los procedimientos sancionador y de elaboración de disposiciones generales, preceptuando que los iniciados antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por la legislación anterior.

Por consiguiente, este Consejo Consultivo entiende que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en cuyo procedimiento haya concluido el trámite de audiencia con fecha posterior a 7 de septiembre de 2005 y nos sean remitidas para dictamen, sólo serán de dictamen preceptivo, cualquiera que fuere su fecha de iniciación, si su cuantía es indeterminada o superior a 600 € , considerándose las demás de dictamen facultativo.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen resulta ser preceptivo ya que la cuantía de la reclamación es superior a 600 € .

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.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

El Consejo Consultivo ha de pronunciarse acerca de si, a la vista del expediente tramitado por el órgano competente de la Administración, existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y por tanto procede estimar o no las reclamaciones de indemnización económica presentadas en relación con daños ocasionados, según se alega, como consecuencia del cierre al tráfico el puente de Rincón de Soto en la carretera autonómica LR-115, lo que constituye un funcionamiento anormal del

servicio público de carreteras de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la normativa aplicable a la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, constitucionalizada en el art. 106.2 de la Constitución, el Derecho vigente 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, y se cumplan los demás requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico (art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPC).

Los requisitos para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración, de acuerdo con reiterada y pacífica doctrina y jurisprudencia del régimen de Derecho positivo sobre la materia, pueden resumirse en los siguientes: 1º Que se trate de una lesión antijurídica, esto es, de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que no tengan el deber jurídico de soportar; 2º Que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto sin intervención extraña que pueda influir en el nexo causal; 3º que el daño no se hubiera producido por fuerza mayor; y 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).

Tercero

Sobre la concurrencia de los requisitos materiales de la reclamación: inexistencia de lesión antijurídica individualizable.

En cuanto se refiere a la cuestión de fondo, los reclamantes consideran que el cierre al tráfico del puente sobre el río Ebro existente en la LR-115, adoptado por la Administración regional con motivo de las obras de ampliación de su anchura, les ha ocasionado unos mayores gastos de desplazamiento para la realización de sus actividades laborales, mercantiles o profesionales que los ordinarios que venían haciendo, al verse obligados a realizar recorridos alternativos más largos por los puentes próximos de San Adrián (aguas arriba) o de Castejón (aguas abajo), así como ese corte de la carretera regional les ha producido diversas molestias, riesgos y daños morales como consecuencia de ser más largos los recorridos, mayor la duración del trayecto y más intenso el tráfico de los recorridos alternativos que han tenido que utilizar.

Este Consejo Consultivo se ha pronunciado ya, en su Dictamen 2/2006, sobre varias reclamaciones de daños por pérdida de cosechas y mayores gastos de desplazamiento para el cultivo de propiedades existentes al otro lado de la ribera del Ebro, que los perjudicados

imputaban al cierre del referido puente. Nuestro parecer fue desestimatorio de las reclamaciones al entender que la actuación de la Administración regional no constituye una lesión antijurídica que no tengan el deber jurídico de soportar los particulares, pues está amparada en el interés general ligado a la mejora de las condiciones de tránsito y seguridad de la vía y, además, por no revestir la lesión el requisito de individualizable, al ser una medida que afecta –como confirma el presente caso- a toda la colectividad, en general.

E igualmente desestimatorio debe ser nuestro parecer en el presente caso, pues concurren los mismos presupuestos fácticos. No hay lesión patrimonial en sentido técnico-jurídico, por más que la medida de cierre suponga para todos los posibles potenciales usuarios de esa carretera, en tanto se mantenga cerrada al tráfico por obras de reforma, unos mayores costes económicos derivados de los recorridos alternativos más largos que deban realizar y exista, en consecuencia, un daño económico. Pero no estamos ante una lesión antijurídica, pues dicho concepto requiere la existencia de un derecho o interés patrimonializado por el dañado; un derecho o interés tutelado por el Derecho e integrado en el patrimonio del sujeto lesionado que, si resulta afectado por la actuación administrativa, genera el derecho a obtener una indemnización.

Y en el presente caso, no existe tal patrimonialización individualizada del derecho. La posición jurídica de los reclamantes es la de simples usuarios de un servicio público, sujetos a las reglas de funcionamiento del propio servicio (y son pensables muy diversas situaciones en cuanto a la intensidad del vínculo derivado de la condición de usuario), que pueden llegar, por circunstancias objetivas, a supuestos de suspensión del servicio o de extinción del mismo, libremente apreciadas por la Administración prestadora, en función de los intereses públicos, sin excluir, cierto es, que pudieran existir supuestos de responsabilidad patrimonial, cuando concurren expresamente los requisitos legales exigidos.

En este contexto, deben entenderse las afirmaciones de la doctrina legal del Consejo de Estado y de la jurisprudencia contencioso-administrativa –aludida en nuestro Dictamen 2/06) en el sentido de que no existe un derecho de los colindantes a que las carreteras transcurran por el mismo lugar y el acceso a la misma mantenga su configuración (STS de 14 de junio de 2001, Arz. 7421, y la jurisprudencia en ella citada) y que dichos cambios no dan lugar a responsabilidad patrimonial por la alteración o nueva ordenación del acceso a las fincas, salvo en los supuestos de privación total y permanente de acceso, en cuanto esta medida puede suponer la imposición de una limitación, en beneficio de la colectividad, que rompe la posición de igualdad de los usuarios.

Es evidente, en el presente caso, que es el propio servicio público (la existencia del puente sobre el Ebro) el que ha generado unas expectativas y posibilidades a sus usuarios, como queda demostrado por la percepción real de los mayores gastos e incomodidades que suscita su cierre al tráfico. Pero esta decisión, de carácter transitorio, justificada por la necesidad de mejorar la calidad del servicio y sin que exista una alternativa en la misma

ubicación (construcción de un paso provisional o de un pontón, rechazadas ambas por razones de seguridad del tráfico y riesgo para la integridad de los usuarios), simplemente supone retroceder a la posición inicial anterior a la existencia del puente, debiendo los usuarios realizar los desplazamientos alternativos, que obviamente suponen mayores costes y molestias, pero que no constituyen –en sentido técnico- lesiones antijurídicas por las que la Administración deba responder y no reúnen tampoco la nota de individualización necesaria, pues se trata de una medida que afecta a todos los potenciales usuarios del servicio público. Estamos ante una medida general de ordenación del servicio público, por razones de su mejora, que afecta a todos los usuarios, sin que existan derechos patrimonializados por estos usuarios cuya alteración transitoria deba ser indemnizada por la Administración.

En consecuencia, procede rechazar las reclamaciones presentadas, sin necesidad de entrar en el examen de la cuantificación de los daños alegados por carecer de fundamento las mismas.

Cuarto

Cuestiones formales del procedimiento

Tal como ha quedado reseñado en los Antecedentes de Hecho, las solicitudes de los reclamantes se presentaron inicialmente ante el Ayuntamiento de Rincón de Soto, que las remitió, a su vez, a la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, donde tuvieron entrada el día 20 de enero de 2005 (la primera remisión), el 29 de marzo de 2005 (la segunda remisión), así como un tercer grupo de reclamaciones que, al parecer, tuvo entrada directa en la Consejería, si bien no consta sello de registro alguno de dicha entrada.

A la vista del contenido de las dos primeras remesas de reclamaciones, el Jefe del Servicio de Carreteras comunicó a los interesados la recepción de la misma con fecha 20 de enero de 2005 (circunstancia que no concurre en el caso de las recibidas el 29 de marzo, incluidas también en esa comunicación) y les requirió para que procedan a la subsanación de sus solicitudes, bajo apercibimiento de considerarles desistidos de su petición, así como se les requiere para que presenten diversa documentación.

Pues bien, debe entenderse que este escrito cumple la doble función de comunicar la recepción de la solicitud a los efectos del art. 42. 3. b), en relación con el apartado 4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (en cuanto a la comunicación de la fecha de iniciación del procedimiento), así como de requerir la subsanación de la solicitud de iniciación del procedimiento, en aplicación del art. 71 LPAC, y de lo dispuesto en el art. 6, del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, la fecha de iniciación de los procedimientos es, de acuerdo con el art. 42.3.b) LPAC “*la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación*”, criterio genéricamente establecido en el art. 78.2, párrafo 2º de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, vigente en aquel momento. El requerimiento de subsanación no altera esta regla de inicio del procedimiento, sino que, todo lo más, suspende el transcurso del plazo máximo de seis meses para resolver el procedimiento y notificar su resolución, de acuerdo con el art. 42.5.a) LPAC, todo ello sin perjuicio del posible desistimiento derivado de la no subsanación de la solicitud.

En consecuencia, carece de fundamento legal que los Acuerdos de acumulación de los procedimientos fijen como fecha de inicio del procedimiento la fecha de recepción de las primeras subsanaciones de las solicitudes, pues, por las razones expuestas, es categórica la dicción del art. 42.3.b) LPAC. La posibilidad de que los plazos para resolver y notificar un número indeterminado de procedimientos sea diversa, no puede obviarse forzando la interpretación de las normas procedimentales, sino aplicándolas. Esto es, debe respetarse la fecha de iniciación de los procedimientos, descontando los períodos en que ha estado suspendido el transcurso del plazo por aplicación del art. 42.5.a) o en tanto se emiten los informes que sean determinantes de la resolución [art. 42.5.c) LPAC, tal como confirma la STS 18 de febrero de 2004, Arz. 4089, que incluye entre ellos, entre otros, los del “servicio administrativo causante del daño” y los del Consejo de Estado, que hemos hecho extensible a los de este Consejo Consultivo, como hemos señalado en anteriores Dictámenes 3/03 y 4/03 y, todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de ampliar los plazos para resolver (no podrá ser superior a seis meses), en atención al número de solicitudes formuladas o las personas afectadas, como permite el art. 42.6 LPAC

CONCLUSIONES

Única

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por las personas mencionadas en los Antecedentes de Hecho Segundo y Sexto del presente Dictamen, por no constituir los daños alegados una lesión antijurídica e individualizable en sentido técnico-jurídico que la Administración regional deba indemnizar.

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

