

En Logroño a 8 de septiembre de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, Don Joaquín Espert y Pérez–Caballero y de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras, Don Pedro de Pablo Contreras, Doña María del Bueyo Díez Jalón y Don José María Cid Monreal, actuando como Letrado–Secretario General Don Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente Don Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

62/06

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. Emilio P.I., por los daños ocasionados al letrero anunciador del restaurante “O”, durante la ejecución de las obras en la LR-310, en el tramo urbano de Casalarreina.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito, con entrada el 7 de junio de 2005 en el Registro de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del Gobierno de La Rioja, D. Emilio P.I., solicita a la Consejería de Obras Públicas *“la reposición”* de un cartel anunciador de su restaurante *“a su situación anterior o muy cercano”* que ha sido arrancado de su ubicación, sin previo aviso escrito o verbal, con ocasión de las obras de reforma ejecutadas en la LR-310. La ubicación del referido cartel anunciador en el cruce de la N-232 y la LR-310 fue autorizada por el Ayuntamiento de Casalarreina, en agosto de 1997, al estar su emplazamiento dentro del *“viario público”* de dicho municipio. Tal actuación de la Administración regional le ha ocasionado gastos (los de compra y colocación del cartel que cuantifica en 140.000 pesetas, esto es, 841,42 euros) y pérdidas, (que no cuantifica), por la clientela que ha dejado de acudir a su restaurante al faltar la señalización.

Acompaña a su solicitud certificación del acuerdo municipal de autorización de instalación del cartel, junto con el informe técnico del Aparejador municipal, así como justificantes de la adquisición y colocación del citado cartel.

Segundo

El día 4 de julio (registrado de salida el 7 de julio de 2005), el Jefe del Servicio de Carreteras requiere al Ayuntamiento de Casalarreina –mediante notificación formal al efecto de 12 de julio de 2005- para que informe acerca del lugar exacto en que se autorizó la instalación del cartel y cuanta información disponga sobre el citado asunto.

El Ayuntamiento no ha respondido a dicho requerimiento.

Tercero

Ese mismo día se requiere al interesado (notificado el 19 de julio de 200) para que subsane determinados extremos de su solicitud, advirtiéndole que, caso de no cumplimentarlos, se le tendrá por desistido de su petición, al tiempo que se le comunica la fecha de entrada de su escrito y los demás aspectos que exige el art. 42. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Dicha subsanación fue cumplimentada mediante escrito de 27 de julio de 2005, aportando la documentación solicitada (folios 14 a 22).

Cuarto

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 29 de julio de 2005, solicita al Responsable del Área de Conservación y Explotación que emita informe sobre la actuación de la empresa adjudicataria de las obras con respecto al cartel referido o cualquier otra información sobre tales obras que pueda resultar relevante.

El informe es cumplimentado el 1 de agosto de 2005 y en el se indica que:

“El cartel anunciador del Restaurante O. se encontraba ubicado en la intersección de la LR-310 con la N-232...obras consistentes en la mejora de la travesía de Casalarreina en la LR-310...dichas obras consistían entre otros trabajos en la ampliación de abanicos en que estaba instalado dicho cartel. El servicio de Carreteras del Gobierno de La Rioja en el desarrollo de las tareas que le corresponden en el mantenimiento de las vías en las condiciones adecuadas de forma que la seguridad vial se garantice en la mayor medida posible, precisó la retirada del cartel referido, pues no había sido autorizado por la Dirección General de Obras Públicas, incumplía el art. 20.1 de la Ley de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja e implicaba por ello un riesgo para la seguridad vial. Por ello, fue el propio Servicio de Carreteras quien “in situ” procedió a su retirada. Aprovechando la ejecución de dichas obras y para facilitar la adecuada marcha de las mismas, se procedió a la retirada del mencionado cartel ...sin que éste se viera dañado en su estructura, por lo que podía ser utilizado de nuevo una vez finalizadas las obras en el emplazamiento que le fuera autorizado... Una vez desmontado se le entregó al propietario en las mismas condiciones en que se encontraba cuando estaba situado en el emplazamiento habitual”.

Quinto

El 9 de agosto de 2005 (registro de salida de 17 de agosto y notificado el 22 de agosto), el Jefe del Servicio de Carreteras requiere nuevamente al Ayuntamiento de Casalarreina para que facilite determinada información sobre la ubicación exacta donde autorizó la instalación del cartel anunciador y cuantos otros datos disponga.

Tampoco en esta ocasión cumplimenta el requerimiento el citado Ayuntamiento.

Sexto

El 1 de septiembre de 2005, a la vista del informe emitido por el Responsable de Área de Conservación y Explotación (en el que manifiesta que dicho cartel fue retirado de forma que podía ser reutilizado en otro lugar), el Jefe del Servicio de Carreteras requiere al interesado para que acredite los daños causados al cartel anunciador, advirtiéndole que, de no hacerse, se tendrán por no acreditados los hechos alegados. Lo que se le notifica el 12 de septiembre. (folios 28 a 30).

Este requerimiento es cumplimentado mediante escrito, registrado el 30 de septiembre de 2005, acompañado de nuevas alegaciones; certificación del Acuerdo municipal de 13 de agosto de 1997 de autorización de instalación del cartel; y sendas fotografías *“en las que se ve el corte dado a su altura que tenía en ese lugar para no entorpecer la visibilidad”*.

En su alegaciones manifiesta que: i) *“con fecha 4 de agosto de 2005 me mandasteis ... Resolución del Expediente OP001A 2005/204-O en el cual se resuelve denegar la solicitud de autorización para la colocación de un cartel publicitario. Dicho cartel fue autorizado el 21 agosto 1997...por el Ayuntamiento de Casalarreina”*; ii) que con ocasión de las obras, se cortó el poste del cartel y se retiró del lugar sin previo aviso y no se ha vuelto a colocar como los demás carteles que se retiraron y sin existir ninguna *“desautorización”* sobre la autorización municipal; iii) que pide se vuelva a colocar en el sitio donde estaba o más cercano y a la altura legal autorizada y establecida por la Comunidad Autónoma; y iv) que el poste del cartel ha sido dañado, pues le falta por lo menos la mitad de la altura, que cortaron *“sin aviso”* los operarios de las obras y esa altura que destrozaron es imprescindible para volverlo a colocar a la altura legal autorizada por la Comunidad Autónoma para no entorpecer la visibilidad. Pide que vuelva a colocarse el cartel *“en el lugar cercano más apropiado, a la altura exigida por la Ley y se hagan cargo los responsables del valor de los daños causados”* (folios 31 a 34).

Séptimo

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 13 de octubre de 2005, solicita información sobre autorización denegada correspondiente al expediente OP001A 2005/204-O para que surta los efectos oportunos en el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En tal sentido, el 24 de octubre de 2005, la Técnico de Administración General del Servicio de Carreteras emite informe en el que da cuenta que, en efecto, la resolución del citado procedimiento de autorización ha sido denegatoria y que, al no haberse recurrido, ha devenido firme. Dos son los motivos de la denegación: el texto del cartel debe ser considerado publicitario, al contener nombres comerciales; la ubicación proyectadas está dentro de la zona de dominio público de la carretera, coincidiendo, además, con la zona de dominio público de la carretera nacional N-232.

El informe hace un examen del marco aplicable con cita del art. 20 en relación con el 17, de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Autónoma, que prohíbe la ubicación de publicidad en los tramos urbanos en las zonas de dominio público y siempre que no afecten a la señalización, iluminación y balizamiento de la carretera (folio 35 a 38).

Octavo

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 9 de diciembre de 2005, a la vista de las nuevas alegaciones presentadas por el interesado en cuanto a los daños en la estructura del cartel, solicita nuevo informe al Responsable Área de Conservación y Explotación, que lo emite el 12 de diciembre siguiente, en el que se afirma:

“Como consecuencia de las obras...se hizo necesaria la retirada del cartel anunciador del Restaurante O...dicha actuación se produjo del modo en que suelen retirarse este tipo de carteles, es decir, cortando el poste que lo sostiene al nivel del suelo, pues se encuentran sujetos al mismo por una potente capa de hormigón. Es por ello que el cartel no se vio dañado en su estructura, como ya se indicara en el anterior informe de 1 de agosto de 2005, y se entregó a su propietario cuando se desmontó, por lo que podía ser reutilizado de nuevo soldando un tramo del mismo material al ya existente”.

Noveno

El 16 de diciembre de 2005, el Jefe de Carreteras de Jefe del Servicio de Carreteras, da trámite de audiencia al interesado, comunicándole el extracto de los documentos obrantes en el expediente, que es notificado el 27 de diciembre, sin que comparezca ni presente alegación alguna.

Décimo

El Secretario General Técnico de la Consejería, el 20 de marzo de 2006 (registrado de salida el 27 de marzo siguiente) solicita a la Letrada de los Servicios Jurídicos el preceptivo informe.

La citada Letrada, tras advertir que ya ha transcurrido el plazo para resolver y notificar el referido procedimiento, recomienda completar el expediente administrativo, para lo que debe delimitarse la fecha en la que fue retirado el cartel anunciador a los efectos de fijar el plazo de prescripción de la acción; que se requiera al Ayuntamiento de Casalarreina para que precise la naturaleza urbanística del suelo donde estaba ubicado el cartel, a los efectos de su consideración como “tramo urbano”, de acuerdo con la legislación de carreteras y, finalmente, se determine el punto exacto en que estaba colocado el cartel publicitario, con la finalidad de establecer la naturaleza jurídica de dicha zona (folio 47).

Undécimo

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 21 de abril de 2006, solicita al Responsable Área de Conservación y Explotación se concrete la fecha de retirada de la señal y se delimite el lugar exacto de ubicación del cartel.

En idéntica fecha (Registro de Salida de 25 de abril de 2006, notificada el 2 de mayo siguiente) se vuelve a requerir al Ayuntamiento de Casalarreina informe sobre determinados extremos

Duodécimo

El Responsable Área de Conservación y Explotación mediante escrito de 28 de abril cumplimenta el requerimiento y manifiesta que:

“La fecha aproximada de retirada del cartel es entre los días 1 y 15 de marzo de 2005, probablemente sobre el día 10. En dicha intersección se mejoró el abanico de salida dirección Santander en una anchura aproximada de 2’5 m. en su bisectriz, zona que hoy es calzada y en la que estaba emplazada la señal objeto de la reclamación. En cuanto a la distancia en la que estaba emplazada la señal antes de la ejecución de la obra, era de 0’50 m. del borde exterior de la explanación; tomando la explanación como el comienzo del bordillo de la acera”

Decimotercero

El Alcalde de Casalarreina, mediante un escueto escrito, de 5 de mayo de 2006, remite informe del Arquitecto que realiza la asistencia técnico-urbanística municipal en el que se afirma que *“no se encontraba prestando servicios al Ayuntamiento, desconociendo el punto exacto donde el mismo se encontraba situado, por lo que no se puede constatar la calificación urbanística del suelo, si bien, según las declaraciones de varios testigos, se encontraba en la acera, siendo su calificación de viario público. 2º En todo caso la autorización municipal se concedió salvo derechos de propiedad y sin perjuicio de terceros”*, (folios 5 y 54).

Decimocuarto

El Jefe del Servicio de Carreteras, el 17 de mayo de 2006, otorga nuevo plazo de audiencia al interesado (notificado el 3 de junio), con indicación de los documentos que se relacionan en Anexo, trámite al que no comparece ni alega el interesado (folios 55 a 58)

Decimoquinto

El Jefe del Servicio de Carreteras, el 10 de julio de 2006 elabora el informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial por no resultar antijurídica la actuación administrativa. Señala, en síntesis, la propuesta, con cita de nuestro Dictamen 29/02, que en el caso debatido existía un título jurídico que impone al interesado el perjuicio causado, ya que la actuación era necesaria para realizar la obras ejecutadas, así como para asegurar el mantenimiento y vigilancia del estado de la carretera al existir una zona de peligro potencial y, dado que el cartel anunciador no cumplía lo dispuesto en la legislación de carreteras pues no contaba con la preceptiva autorización de la Administración regional. Por lo demás, no cabe la reposición del cartel en su lugar de origen, pues su autorización ha sido denegada por el órgano competente al no cumplir los requisitos exigidos por la referida legislación (folios 59 a 64)

Decimosexto

El Secretario General Técnico, el mismo día 10 de julio de 2006, solicita a la Letrada de los Servicios Jurídicos adscritos a la Consejería el preceptivo informe. Este informe se emite el 21 de julio, favorable a la propuesta desestimatoria de la reclamación.

En síntesis, tras recordar el marco legal de la responsabilidad patrimonial y nuestra doctrina sobre la relación de causalidad y los criterios de imputación, señala; en cuando al daño efectivo, que ha existido, si bien en menor cuantía de lo reclamado (el importe de su colocación y alargar en lo necesario el poste de sujeción), si bien, en cuanto al nexo de

causalidad, ha de tenerse en cuenta que el cartel anunciador no tenía autorización autonómica alguna y estaba ubicado dentro del área delimitada como dominio público, por lo que su colocación estaba prohibida, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 20, en relación con el 17 de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 2 de agosto de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 7 del mismo mes y año, 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 7 de agosto 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 euros 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 de carreteras y la lesión producida y, por tanto, procede estimar o no la reclamación de responsabilidad presentada por D. Emilio P.I., cuya petición tiene la singularidad de solicitar simplemente la reposición del cartel anunciador arrancado “*a su situación anterior o muy cercano*”, así como, implícitamente, que se haga cargo la Administración de la reparación del poste cortado y de la nueva colocación.

En cuanto a la normativa aplicable, el Derecho vigente sobre la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, constitucionalizada en el art. 106.2 de la Constitución, 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).

Debemos analizar si en el presente caso concurren estos requisitos, pues es patente la contrapuesta valoración que se manifiesta en el procedimiento sobre la misma existencia de daño efectivo (si el cartel anunciador es utilizable o no tal como ha sido cortado) y sobre el carácter antijurídico o no de dicho daño (si la autorización municipal era suficiente para instalar el cartel o era necesaria autorización del servicio de carreteras de la Administración regional y si ésta no puede otorgarse por no cumplirse los requisitos legales exigidos para ello).

Tercero

Sobre la concurrencia de los requisitos de la responsabilidad patrimonial.

Hemos de analizar, en primer lugar, si ha existido daño o perjuicio al cartel anunciador del reclamante y el alcance del daño en el patrimonio del reclamante. Pues bien, al margen de las iniciales afirmaciones contenidas en el informe del Responsable del Área de Conservación y Explotación de Carreteras de la Administración regional, ha quedado acreditado en el procedimiento que, si el cartel anunciador no ha sufrido daño o perjuicio, sí lo ha tenido el poste que lo sujetaba, pues fue cortado “*al nivel del suelo*”, reduciendo el tamaño del mismo y dificultando su posterior reutilización si no se alarga convenientemente (“*podía ser reutilizado de nuevo soldando un tramo del mismo material al ya existente*”, según reconoce el informe de 12 de diciembre referenciado en el Antecedente Octavo). Dentro del daño, habría que incluir la colocación en otro lugar, siempre que fuera acorde con las ordenanzas municipales y la legislación sectorial aplicable, extremo éste sobre el que habremos de pronunciarnos más adelante.

En conclusión, es correcta la apreciación que hace la Letrada de los Servicios Jurídicos cuando manifiesta que “*el supuesto daño del perjudicado, únicamente puede alcanzar al importe de su colocación y al alargar, en lo necesario, el poste de sujeción, lo que implica reducir la cantidad a que asciende el pretendido daño*”.

Por lo demás, aunque en el escrito inicial el reclamante hace referencia a las pérdidas de clientela que ha ocasionado el arranque del cartel anunciador, como quiera que nada ha acreditado en tal sentido, y parece que se conforma con la reposición del mismo, no cabe admitir este concepto indemnizatorio.

Ha existido, por tanto, un daño o perjuicio patrimonial real, evaluable económicamente, efectivo e individualizado, consecuencia de la actuación del servicio de carreteras en su función de mantenimiento, conservación y mejora de las carreteras regionales. Existe, pues, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, relación de causalidad en sentido estricto, entre el actuar administrativo y el daño producido.

Cuestión distinta es si este daño o perjuicio constituye una lesión antijurídica que el interesado no tenga el deber de soportar, aspecto que requiere el examen de los criterios de imputación, positivos o negativos, imprescindible para que esa relación de causalidad –explicada de acuerdo con las leyes físicas de la naturaleza más estrictas- permita imputar el daño casuado a la Administración o exonerarla, si el interesado estuviera obligado a soportar ese daño.

Pues bien, para el reclamante la instalación del cartel anunciador fue autorizada por el Ayuntamiento de Casalarreina, por Acuerdo del Pleno, de 13 de agosto de 1997,

ajustándose a la ubicación y características formales establecidas en el informe técnico del aparejador municipal. En consecuencia, su arranque por operarios del Servicio de Carreteras, sin previo aviso, con daño al soporte del mismo y de la finalidad informativa y publicitaria que cumplía constituye una lesión antijurídica que no tiene el deber de soportar.

La propuesta de resolución, por el contrario, considera –en cuanto a la reclamación de responsabilidad- que existe una causa de justificación suficiente de la actuación administrativa que legitima el perjuicio material producido, que el perjudicado tiene el deber de soportar, pues, su arranque era necesario para la realización de las obras de ampliación realizadas en la intersección de la LO-310 con la N-232 (ampliación de abanicos en que estaba instalado dicho cartel) y *“procurar un adecuado mantenimiento y vigilancia del estado de la carretera por existir...una zona de peligro potencial”* y, además, el cartel anunciador no cumplía con las exigencias legales y no contaba con la necesaria autorización para su instalación. En cuanto a la solicitud de reposición del cartel, su petición posterior de autorización ha sido denegada al quedar dentro de la zona de dominio público de la carretera y afectar a la señalización de la misma.

Pues bien, para resolver adecuadamente esta contrapuesta valoración es necesario fijar con rigor el régimen jurídico aplicable a la instalación de carteles publicitarios o informativos en la legislación sectorial de carreteras. Para ello hemos de acudir al art. 20 de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de La Rioja, única norma aplicable, dado que la Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras -y su desarrollo reglamentario acometido por el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre-, solo es aplicable a las del Estado. Ello no puede llevarnos a ignorar que el marco jurídico estatal ha inspirado e influenciado la regulación de carreteras aprobada por las Comunidades Autónomas y que, llegado el caso, pueda jugar como Derecho supletorio, en aplicación del art. 149.3 CE.

Pues bien, el art. 20 de la Ley regional prohíbe la publicidad que sea visible desde las zonas de dominio público de la carretera, *“excepto en los tramos urbanos, en los que la publicidad estará sometida a las ordenanzas municipales”*. Ha de advertirse, sin embargo, que éstas ordenanzas deben respetar dos exigencias: la publicidad debe *“situarse fuera de las zonas de dominio público”* y, en segundo lugar, que la publicidad *“no afectará a la señalización, iluminación ni balizamiento de la carretera”*.

Aquella prohibición –inspirada en la previsión del art. 24 de la Ley estatal 25/1988- *“no dará derecho a indemnización en ningún caso”*, pues debe considerarse una delimitación del contenido del derecho de propiedad colindante a las carreteras no indemnizable en consecuencia (así STS de 20 de junio de 2002 –Arz. 7974, F.J. 5- o la de 23 de noviembre de 2005 –Arz. 7831, F.J. 3-).

No obstante, el art. 20.2 de la Ley regional no considera publicidad -a los efectos de la prohibición establecida-, entre otras, “*las **indicaciones de orden general** que sean de interés para el usuario, tales como la información sobre talleres, **restaurantes**, comercios, exposiciones, ferias, celebraciones y otros, siempre que **no contengan nombres comerciales**, que resulten transitorios o que tengan carácter excepcional*”.

A esta clase de indicación respondería el cartel anunciador, si no fuera porque incluía el nombre comercial del Restaurante (“O.”) en el mismo, como se aprecia en el documento fotográfico del folio 33 de expediente. En consecuencia, el cartel anunciador arrancado debe calificarse como publicitario y queda sujeto al régimen general de la publicidad, solo admitida si no es visible desde la zona de dominio público y la que se instale en los “tramos urbanos”, respetando en este caso las dos exigencias establecidas en la Ley regional.

Tras las anteriores previsiones, el apartado 3 del art. 20 de la Ley regional sujeta a autorización autonómica la colocación de “letreros o reclamos”:

“En todo caso, para la colocación de cualquier clase de letrero o reclamo en la carretera o en su entorno será preceptiva la autorización de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, que atenderá, además de lo anteriormente expresado, a que las condiciones de forma, tamaño, situación o iluminación no puedan ser perjudiciales para el tráfico”.

El “*en todo caso*” inicial bien pudiera interpretarse en el sentido de exigencia general de autorización para la colocación de letreros o reclamos, sean publicitarios o no (indicativos o informadores). Pero esa primera impresión habremos de matizarla por exigencias de la interpretación sistemática de otros preceptos legales, como más adelante veremos.

La correcta interpretación del art. 20 de la Ley regional requiere, por lo demás, determinar la extensión de la zona de dominio público de las carreteras regionales. En este sentido, el art. 17 dispone que:

“son de dominio público los terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales y una franja de terreno de tres metros de anchura a cada lado de la vía, medidos en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma desde la arista exterior de la explanación. La arista exterior de la explanación es la intersección del talud del desmonte, del terraplén o, en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes con el terreno natural”.

En cuanto a los efectos de esta previsión, señala el apartado 2 de dicho precepto que:

“solo podrán realizarse obras e instalaciones en la zona de dominio público de la carretera, previa autorización de la Consejería de obras Públicas y Urbanismo, cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exija, sin perjuicio de otras competencias concurrentes y de lo establecido en el Título IV de esta Ley”.

Sujeción a autorización de las obras e instalaciones, pero importante salvedad de lo dispuesto en el Título IV, que se refiere al régimen de las “Travesías y tramos

urbanos”, en cuya definición la Ley regional asume e incorpora las definiciones dadas por la Ley estatal. Se consideran **“tramos urbanos”** de las carreteras –dispone el art. 30.1 de la ley regional- *“aquellos que discurran por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico. Se considerará **“travesía”** la parte de tramo urbano en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos en una de las márgenes”* (apartado 2).

Desde el punto de vista competencial, tal y como ya apuntábamos en nuestro Dictamen 1/2001, la principal consecuencia de la calificación como “tramo urbano” o “travesía” de una carretera es que la autorización de las **obras o actividades** no ejecutadas por el órgano titular de la carretera en la zona de dominio público de ambas corresponde a los Ayuntamientos, previo **informe vinculante** de dicho órgano titular que *“habrá de versar sobre los aspectos relativos a disposiciones de la presente ley”* (art. 31.1 Ley regional).

Pudiera interpretarse que la sola mención de *“obras o actividades”* no afectaría a los carteles o anuncios publicitarios o a los indicativos o informativos, sujetos al régimen de autorización del órgano competente en materia de carreteras, de acuerdo con el *“en todo caso”* establecido al inicio del apartado 3 del art. 20. Pero como hemos adelantado, ello es en general, salvo cuando se trata de “tramos urbanos”, dado que su régimen sustantivo es el que fijan las ordenanzas municipales (que deben respetar las dos exigencias establecidas en el art. 20.1 de la Ley regional) y, en el plano orgánico, porque la competencia para su autorización corresponde a los Ayuntamientos. Así se deduce de la abundante jurisprudencia dictada en materia de sanciones administrativas impuestas a empresas de publicidad por la Administración de carreteras estatal, que han sido anuladas por estar ubicadas en terrenos ubicados en tramos urbanos o travesías, y no constituir infracción alguna ni necesitar autorización alguna de dicha Administración (SAN de 29 de abril de 1998 –Arz. 1494-; SAN de 20 de julio de 1999 –Arz. 5033-; STS de 10 de diciembre de 1999 –Arz. 9212; SAN de 14 de marzo de 2000 –Arz. 202973- y en particular, la STS de 31 de enero de 2005 –Arz. 268, F.J. 4-, donde confirma –como reiterada jurisprudencia de la Sala 3ª- la competencia municipal para otorgar las autorizaciones publicitarias en los “tramos urbanos” de las carreteras nacionales, en aplicación de la legislación vigente).

Esta interpretación sistemática de la Ley es la más conforme con el principio constitucional de autonomía local, reconocido en el art. 137 y 140 de la Constitución, a cuya luz debe interpretarse todo el ordenamiento jurídico. Es significativo en este sentido, que el TSJ de Cataluña, afirme en su Sentencia de 6 de septiembre de 2000, en relación con unos carteles publicitarios instalados en un tramo urbano de una carretera nacional que atraviesa la ciudad de Lérida, lo siguiente: *“no requiriéndose consecuentemente del Ministerio de Fomento autorización de usos que vulneraría el*

principio de autonomía local al intervenir en competencias exclusivas de la Corporación Local". (F.J. 6).

Pues bien, la interpretación sistemática de estos preceptos legales lleva a este Consejo Consultivo a concluir –en contra del criterio sostenido por el Servicio regional de Carreteras - que la instalación del cartel publicitario al que se refiere el presente caso, al tratarse de un tramo urbano (condición que, pese a ser requerido en tres ocasiones, no ha precisado el Ayuntamiento de Casalarreina, aunque la misma ha de tenerse por acreditada implícitamente cuando dicho Ayuntamiento habla de “viario público” o cuando los servicios regionales se refieren a “obras en la **travesía** de Casalarreina” o que el cartel se encontraba a 0’50 metros del borde de la **acera**, elemento característico de los tramos urbanos y travesías), solo requería **autorización municipal**, autorización municipal que fue solicitada y otorgada el 13 de agosto de 1997 por el Pleno del Ayuntamiento. En este sentido, no ha quedado acreditado en el expediente, por la absoluta falta de colaboración del Ayuntamiento de Casalarreina, si existen ordenanzas municipales que regulen la publicidad. Pero en ningún caso la inexistencia de ordenanza debe interpretarse como prohibición, pues ello sería contrario al principio constitucional de libertad de empresa, como ha señalado el TSJ de Cataluña, en la Sentencia 911/1997 (Arz. 2671). Ello no significa, por el contrario, total libertad publicitaria, pues habrán de respetarse las dos exigencias materiales establecidas en el art. 20.1 de la Ley 2/1991 (instalación fuera de la zona del dominio público y no afección a la señalización, iluminación ni balizamiento de la carretera).

El cartel anunciador se instaló con autorización municipal, pero ésta se otorgó sin el previo **informe vinculante** de la Consejería de Obras Públicas. Esta circunstancia determina la nulidad de pleno derecho de la autorización concedida, en aplicación del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992 (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido). No obstante, ello no puede justificar una interpretación inadecuada de la Ley regional. De su interpretación sistemática y conforme al principio de autonomía local, constitucionalmente garantizado, resulta que la instalación de publicidad o carteles indicadores o informativos en los tramos urbanos y travesías de las carreteras regionales no requiere autorización de la Administración regional, pues lo dispuesto en el art. 20.3 de la Ley 2/1991 solo es exigible a los letreros ubicados fuera de los tramos urbanos y travesías.

Ahora bien, aquella autorización municipal, pese a estar viciada de nulidad absoluta, goza de la presunción de validez inherente a todos los actos administrativos, en tanto no se revise por la Administración que la otorgó, bien de oficio o a instancia de parte interesada o sea anulada por la Jurisdicción contencioso-administrativa. Y no consta en el procedimiento que la Administración regional requiriera del Ayuntamiento la anulación de dicha autorización ni desplegase actividad alguna para restablecer la legalidad.

Por esa razón, la actuación de arranque del cartel con ocasión de las obras de mejora de la travesía de Casalarreina y su no reposición en el lugar adecuado tras la modificación de la intersección de la LO-310 con la N-232 constituye una actuación material constitutiva de vía de hecho en el plano jurídico, que ha generado un perjuicio económico al reclamante, confiado como estaba en la presunción de validez de la autorización municipal. La incorrecta interpretación de la Ley (necesidad de autorización de la Administración regional) ha llevado al Servicio de Carreteras a emprender una actuación que carece de título jurídico suficiente, convirtiéndose, en consecuencia, en constitutiva de vía de hecho. Por esa razón el daño constituye una lesión antijurídica imputable a la Administración de carreteras, que debe asumir la “indemnización” correspondiente.

En cuanto a la indemnización de dicha lesión, el reclamante solicita la **reposición** del Cartel. Es evidente, por el alcance de la obra de mejora realizada (ampliación de abanicos en que estaba instalado dicho cartel), que ello no es factible pues, si se repusiera en su lugar originario, quedaría dentro de la calzada, lo que, además de ser absurdo, sería contrario a lo dispuesto en el art. 20.1 de la Ley regional, que impide ubicar la publicidad en la zona de dominio público de las carreteras regionales. Consciente de ello, el reclamante solicita –alternativamente- la reposición en lugar “más cercano (de donde estaba) y a la altura legal autorizada o establecida por la Comunidad Autónoma”. La cuestión es si esta segunda alternativa es posible jurídicamente, esto es, su reubicación, fuera de la calzada, sobre la acera, respetando la distancia de tres metros desde el borde de la acera, como resulta del requisito establecido en el art. 20.1 en relación con el art.17.1 de la Ley regional.

La autorización del Director General de Obras Públicas de 1 de agosto de 2005 denegatoria se fundamenta en dos motivos: a) la reposición del cartel quedaría dentro de la zona de dominio público; b) afecta a la señalización existente en esa intersección. Pues, bien, de acuerdo con la interpretación sistemática de la Ley regional de carreteras, esa denegación –calificada como firme por la Técnico de Administración General en su informe de 24 de octubre de 2005- es nula de pleno derecho, al haberse dictado por órgano incompetente, pues su otorgamiento corresponde al Ayuntamiento de Casalarreina. Pero, en la medida que la misma pudiera preconstituir el contenido del informe previo a emitir por los Servicios de Carreteras en el trámite de nueva autorización municipal o que se alegará como fundamento de la imposibilidad de materializar la indemnización mediante reposición del cartel anunciador, es preciso entrar en la valoración de dichos argumentos.

En cuanto a la imposibilidad de reponer el cartel dentro de la zona de dominio público, obviado el problema de reponerlo en su lugar originario –imposible como hemos dicho- se alega que en dicha intersección “confluyen y se superponen las zonas de dominio público de titularidad autonómica (LR-310) y estatal (N-232) cuya zona de dominio público, como norma general, es de 8 mts. medidos conforme se ha indicado

(art. 21.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio de Carreteras del Estado), lo que implica la necesidad de obtener autorización también del órgano titular de la carretera estatal”.

Pues bien, hemos de decir que, al ser un tramo urbano, tampoco es necesaria la autorización del Ministerio de Fomento y que los 8 metros es la franja de terrenos aplicable a las autopistas, autovías y vías rápidas, condición que no tiene la N-232, que entra dentro del grupo “resto de carreteras”, razón por la que solo es exigible una distancia desde la acera de 3 metros. Y en ese caso, basta reparar en la primera de las fotografías recogidas en el folio 33, para concluir que hay espacio suficiente, fuera de la zona de dominio público de ambas carreteras para ubicar la señal.

El cuanto al segundo de los motivos para no llevar a la reposición del cartel en lugar cercano (el cartel afecta a la señalización y puede constituir un motivo de distracción), entiende este Consejo Consultivo que, existiendo un cartel de “Stop” en la intersección, de respeto prioritario por los riesgos que de su incumplimiento pudieran derivarse para la integridad física de propio usuario que transita por la LR-310 o de los que lo hacen por la N-232 y que obliga a ralentizar y detener el vehículo en la intersección, el cartel informativo no debe suponer un motivo de distracción que incite a no respetar la señal de “Stop”.

En conclusión, entendemos que, atendidas las circunstancias de las obras realizadas y el espacio existente en la intersección de carreteras referida, es posible –como reparación del daño y de la lesión antijurídica causada al Sr. Emilio P.I. por el Servicio de Carreteras regional-, reponer la señal en un nuevo lugar, donde autorice el Ayuntamiento de Casalarreina, previo informe vinculante de dicho Servicio regional, que deberá aplicar e interpretar la Ley 2/1991, de Carreteras de La Rioja, de acuerdo con los criterios establecidos en el presente Dictamen. Como reparación plena del daño, la Administración regional debe asumir el coste la colocación del cartel, así como el de alargar, en lo necesario, el poste de sujeción.

Cuarto

Cuestiones formales del procedimiento.

1. No se ha respetado y se ha superado con creces el plazo legal de seis meses para resolver y notificar la resolución del presente procedimiento. De la ordenación de las actuaciones recogidas en los Antecedentes de Hecho, llama la atención, las interrupciones de la actividad instructora que no están justificadas.

2. No resulta adecuado que en el mismo escrito que se requiere de subsanación al interesado, bajo apercibimiento de que se le tendrá por desistido, se comuniquen al

interesado los extremos que exige el art. 40.4 Ley 30/1992, cuando el plazo de subsanación interrumpe el plazo para resolver y notificar. Esta práctica puede confundir al interesado.

3. Es de advertir la falta de colaboración del Ayuntamiento de Casalarreina que parece desconocer el alcance de sus competencias y el principio de cooperación y colaboración interadministrativa y de servicio a los ciudadanos, principios recogidos en el art. 3 de la Ley 30/1992. Y ello es doblemente reprochable, máxime cuando una diligente colaboración le hubiera permitido defender su ámbito de autonomía competencial

CONCLUSIONES

Única

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio de carreteras y el daño causado a Don Emilio P.I., que constituye una lesión antijurídica imputable a la Administración regional. Su indemnización debe consistir en la reposición del cartel anunciador en un lugar próximo a su ubicación originaria, asumiendo la Administración el coste de su colocación y el de alargar el poste de sujeción de acuerdo con lo señalado en el Fundamento de Derecho Tercero.

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