

En Logroño, a 5 de diciembre 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. José M^a Cid Monreal emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

87/06

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. Carlos S. M.M., en relación con los daños materiales originados por el corte al tráfico por obras en el puente sobre el río Ebro en la Carretera 115 entre los términos de Rincón de Soto y Funes.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 22 de noviembre de 2004, mediante envío certificado, dirigido al Ministerio del Interior, donde tiene su entrada el 30 del mismo mes, siendo posteriormente remitido, en fecha 17 de diciembre de 2004, a la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, el Sr. S.M.M. formula reclamación de responsabilidad patrimonial, reclamando el pago de la cantidad de 2.778,60 € en los que valora los daños materiales sufridos como consecuencia del cierre al tráfico del puente sobre el río Ebro en el término municipal de Rincón de Soto. En opinión del reclamante, a dicha cantidad se llega, teniendo en cuenta que, a consecuencia del citado cierre, ha tenido que realizar 3.855,6 Km. más para acudir a su centro de trabajo, lo que supone la cantidad de 1.041,01 € en gastos de vehículo, y que ese exceso de kilometraje le ha supuesto un costo en tiempo de 64,26 horas, que valora en la cantidad de 1.737,59 € .

Se hace constar en el escrito inicial que el reclamante tiene su domicilio en la localidad navarra de Milagro y que la empresa en la que presta sus servicios posee un almacén en Calahorra, debiendo desplazarse diariamente de su domicilio a dicho almacén.

Con el escrito de reclamación se adjunta la siguiente documentación: i) fotocopia del D.N.I. del reclamante; ii) certificación de empadronamiento en la localidad de Milagro (Navarra); iii) escritura de constitución de la mercantil para la que presta sus servicios el reclamante, como administrador único de la misma; iv) copia de nóminas del Sr. S.M.M.; v) copia del contrato de arrendamiento sobre el local existente en Calahorra y vi) facturas de alquiler del citado local.

Segundo

En fecha 28 de enero de 2005, se dicta Acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidad patrimonial, al tiempo que se facilita distinta información sobre la tramitación del mismo. Dicho Acuerdo se notifica al reclamante el 3 de febrero de 2005.

Tercero

Posteriormente, en fecha 1 de junio del mismo año, se dicta requerimiento de subsanación de defectos de la reclamación presentada, toda vez que se señala que, en la fecha en la que se presenta la reclamación, el daño no había cesado, por lo que se solicita la aportación de documentación o alegaciones para valorar el perjuicio real sufrido, una vez que el daño ha cesado. Dicho requerimiento se remite por correo certificado con acuse de recibo, el cual no fue entregado a su destinatario, por lo que, en fecha 15 de julio, vuelve a reiterarse el citado requerimiento, que se notifica al interesado en fecha 1 de agosto de 2005.

Cuarto

Dicho requerimiento es evacuado mediante escrito de fecha 1 de agosto, en el que se hace constar por el reclamante *“que, en el momento de presentar la reclamación, se desconocía cuándo iban a cesar los perjuicios sufridos, por lo que se reclamó por los daños soportados desde el cierre al tráfico de la carretera (junio de 2004) hasta el momento de presentar la reclamación (octubre de 2004). Se añade que, en lo que afecta a su reclamación, el daño cesó el 31 de diciembre de 2004, fecha en la que cesó la actividad de la empresa en el almacén de Calahorra, dejando para una posterior reclamación los daños sufridos durante los meses de noviembre y diciembre”*.

Quinto

En fecha 3 de febrero de 2006, con entrada en el Registro de la Consejería el 6 del mismo mes, el interesado solicita información del estado en el que se encuentra la tramitación de su reclamación. Dicho solicitud es contestada en fecha 13 de febrero de 2006, indicándose que, a la vista de sus manifestaciones, se estaba a la espera de la presentación de su segunda reclamación, que pudiera validar la inicialmente presentada en noviembre de 2004. No habiéndose presentado esa segunda reclamación, se entiende que la inicial reclamación no ha sido subsanada, estándose a la espera de la aportación de la documentación que acredite el daño efectivo sufrido.

Sexto

Mediante escrito que tiene su entrada en la Consejería el 19 de mayo, el reclamante señala que ha desistido de presentar una segunda reclamación, solicitando que se resuelva la presentada en octubre de 2004.

Séptimo

En fecha 4 de agosto de 2006, se solicita del Director de las Obras, informe sobre las obras realizadas, así como sobre las actuaciones seguidas con respecto a la ciudadanía. Dicho informe es evacuado en fecha 7 de agosto de 2006 indicándose en el mismo lo siguiente:

“... cuando fue planteado el Proyecto de la variante de Rincón de Soto, se presentaron dos posibles soluciones con respecto al paso sobre el río Ebro: la primera de ellas, consistente en ampliar el puente que ya existía; y la segunda, en hacer uno nuevo próximo a éste. De ambas soluciones propuestas, se optó por la primera, por ser la que, por múltiples razones, resultaba más interesante desde el punto de vista de la utilidad pública... La primera de ellas, supone recuperar una obra emblemática, cual es el puente antiguo... La segunda, permite definir el paso de la variante de Rincón de Soto sobre el río Ebro, evitando la necesidad de definir uno nuevo... Por último, la utilización de la obra antigua permite evitar la ejecución de un puente nuevo...

Pero la ampliación del puente actual, presentaba inconvenientes: El principal era la regulación del tráfico durante las obras. Y es que había que cortar el tráfico, siendo necesario utilizar otras carreteras alternativas existentes, que describen itinerarios en los que se invierte más tiempo y, además, resultan más incómodos (los trayectos alternativos consistían en atravesar el río Ebro utilizando los puentes más próximos, que son los de San Adrián y Castejón, situados a 20 y 28 km. respectivamente de Rincón de Soto).

Con el fin de atender los requerimientos de los usuarios, dos fueron las opciones estudiadas: La primera de ellas consistía en la posibilidad de llevar a cabo algún tipo de desvío provisional. Así, se tanteó la posibilidad de realizar un puente de tubos, aguas abajo, en la zona inmediatamente posterior al azud que sirve para alimentar el regadío de Milagro. Esta idea fue

descartada por la imposibilidad de garantizar mínimamente la seguridad vial de su uso, ante los inevitables cambios de nivel de las aguas del río. La segunda de ellas consistió en diversos contactos con el Ejército, que desplazó a sus técnicos para estudiar la posibilidad de instalar un pontón del tipo "Bailey". Una vez los desplazados al lugar de los hechos realizaron los estudios oportunos, desecharon su instalación ante la imposibilidad de garantizar su segura utilización ante las posibles avenidas del Ebro; es decir, por razones análogas a las anteriormente citadas.

Por tanto, una vez descartadas las opciones de construir un puente nuevo, así como uno provisional, 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".

Octavo

En fecha 22 de agosto, se comunica al reclamante el trámite de audiencia, compareciendo el interesado ante la Consejería el 5 de septiembre, solicitando el informe del Servicio de Carreteras, al que nos hemos referido en el Antecedente práctico que precede, presentando, en la misma, fecha manuscrito en el que muestra su rechazo por la demora en la tramitación de su reclamación.

Noveno

Finalmente, en fecha 11 de septiembre de 2006, se dicta Informe-Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación efectuada, la cual es informada favorablemente por los Servicios Jurídicos, en informe de fecha 6 de octubre de 2006.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Por escrito de 14 de noviembre de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 27 de noviembre 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 27 de noviembre de 2006, registrado de salida el día 28 de noviembre de 2006, 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 artículo 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

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. 20 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 su 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.

Segundo

La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen

En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, el sistema legal actualmente vigente, que viene constituido por los arts. 106.2 CE y 139.3 LPAC, centra el fundamento del sistema en la necesidad de preservar todo daño no buscado, ni querido, ni merecido, por la persona lesionada que, sin embargo, resulte de la actuación administrativa. Quedan de este modo encuadrados dentro de los daños indemnizables, no sólo los ilegítimos consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus funcionarios, supuesto comprendido dentro de la expresión “funcionamiento anormal de los servicios públicos”, sino también los daños sufridos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión de los daños causados involuntariamente o, al menos, con una voluntad incidental y no directa de causarlos y, en definitiva, los resultantes del riesgo que supone la existencia misma de ciertos servicios o la forma en que estos están organizados, puesto que únicamente se excluyen aquellos daños que se producen a causa de fuerza mayor: acaecimientos realmente extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza.

Los requisitos que tradicionalmente se vienen exigiendo para la exigencia de responsabilidad se sintetizan en los siguientes: i) hecho imputable a la Administración; ii) lesión o perjuicio antijurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de persona; iii) relación de causalidad entre hecho y perjuicio y iv) que no concurra fuerza mayor.

En el caso sometido a nuestra consideración, el reclamante considera que la lesión o perjuicio antijurídico, efectivo y evaluable económicamente, viene representado por el sobrecosto que le ha supuesto el exceso de kilometraje realizado para acudir a su puesto de trabajo, así como la pérdida de tiempo que ese exceso le ha ocasionado. El exceso de kilometraje se valora atendiendo al valor del kilómetro a efectos de la consideración como gasto deducible en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo cual puede ser un criterio aceptable, y el costo en tiempo se realiza de manera totalmente aleatoria, “según valoración del que suscribe”, sin que dicha valoración entendemos que pueda responder a la exigencia de un daño real, efectivo e individualizable.

Pero es que, además, queda por analizar, si ese perjuicio determinado por el exceso de kilometraje realizado tendría el carácter de antijurídico, imprescindible para hacer surgir en los particulares el derecho a ser indemnizados, pues, en ese caso, nos encontraríamos ante un daño efectivo, consecuencia de una actuación administrativa.

A este particular, hemos de indicar que la imposibilidad de circular atravesando el puente sobre el río Ebro en el término municipal de Rincón de Soto no es consecuencia de causas injustificadas o fundadas en la precipitación, pues consta que la obra era absolutamente necesaria, dado la antigüedad del puente y sus características, no permitía el paso simultáneo de dos vehículos, lo que hacía necesaria la ampliación de su tablero que, de 6 metros, ha pasado a contar con 12 metros, lo que permite la existencia de dos carriles de 3,50 metros cada uno, con arcones de 1 metros y aceras de 1,50 metros. Además, se intentó la posibilidad de acometer un puente de tubos y otro de pontones, posibilidades ambas descartadas por motivos técnicos y de seguridad. Así pues, las consecuencias derivadas del corte de tráfico del puente, entendemos que tienen la consideración de derivadas del interés general ligado a la mejora de las condiciones de tránsito y seguridad de la vía.

La Sentencia del T.S. de fecha 13 de octubre de 2001, citada en la de 19 de julio de 2002, determina que:

“ No resultan indemnizables los perjuicios que se irroguen por los desvíos que hubiese requerido la ejecución por la Administración de obras en las vías públicas al no estar en tales supuestos en presencia de un daño antijurídico, sino de riesgos o consecuencias lesivas que los particulares tienen el deber de soportar (artículo 141.1 de la Ley 30/1992 redactado por Ley 4/1999 de 13 de enero, con lo que desaparece uno de los requisitos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, según acertadamente lo considera la Sala de instancia con expresa aceptación del parecer del Consejo de Estado ”.

Esto no significa que la doctrina del deber jurídico de soportar el daño, como criterio negativo de imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración recogido en el art. 141.1 LPAC, deba ser aplicada de forma automática a todos los casos

en que la Administración actúe conforme a Derecho, ya que es preciso, no sólo atemperarla a las circunstancias particulares del caso concreto de que se trate, sino también interpretarla estrictamente, como ya señalamos en nuestros DD. núms.. 55, 65 y 86/05, para entender, desde luego, incluidos en ella los supuestos en que el deber jurídico correspondiente venga directamente establecido por una norma jurídica o, al menos, derive indirectamente de su aplicación (como admitimos en nuestro D. 55/05 que puede ocurrir en el caso de los perjuicios por lucro cesante causados a consecuencia de la imposición conforme a Derecho de sanciones administrativas); y también cuando se trate de deberes generados por el propio interesado con su conducta inadecuada (caso del D. 50/00, donde analizábamos daños por análisis forzosamente realizados para detectar clembuterol en el ganado); pero también para excluir de ese criterio negativo de imputación los casos en que se aprecie una compensación del daño irrogado por la actuación administrativa con el lucro obtenido por el dañado en relación con la misma o en que no se trate propiamente de un deber de soportar el daño, sino de un efecto reflejo de la no concurrencia de algún criterio positivo de imputación a la Administración, unido a la naturaleza humana o de las cosas, como sucede en los casos de cumplimiento de la *lex artis hoc* por la Administración sanitaria o, en el ámbito civil, cuando no concurre la culpa del dañante exigida por el art. 1902 CC., como hemos señalado en nuestros DD. 55, 65 y 86/05, entre otros.

Pues bien, aplicando al presente caso la doctrina del deber de soportar el daño con las matizaciones que acabamos de exponer, resulta, en nuestro criterio, que, si bien es cierto que, de la acción administrativa de reforma del puente, se deriva alguna incomodidad para las personas que normalmente la utilizaban, no menos cierto es que, una vez ejecutada la obra, todos van a verse beneficiados por una mayor comodidad y seguridad en el tránsito a través del puente reformado, sin que pueda achacarse la ejecución de las obras a una improvisación de la Administración, como ha quedado suficientemente acreditado en el expediente.

Ante esta situación, entendemos que procede alinearnos con la jurisprudencia expresada y aconsejar la desestimación de la reclamación, considerando que los perjuicios sufridos por el reclamante constituyen una carga general ligada al *status* jurídico de todo ciudadano, que tampoco responden a la nota de individualización necesaria, pues se trata de una medida que afecta a todos los usuarios, sin que existan derechos patrimonializados por estos usuarios cuya alteración transitoria sea susceptible de ser indemnizada, como decíamos en nuestro Dictamen 22/06, sobre un caso similar al presente.

Tercero

Consideraciones formales sobre la tramitación del presente expediente

El presente expediente se inicia mediante reclamación que entra en el Registro de la Consejería el día 17 de diciembre de 2004, habiendo transcurrido prácticamente dos años, y no habiendo recaído resolución sobre el mismo. No parecen muy justificadas las razones dadas en su día para justificar dicha tardanza, pues, aunque en el momento en el que se presentó la reclamación no hubiese cesado el perjuicio denunciado, al no haberse todavía abierto al tráfico el puente sobre el río Ebro, lo cierto es que la reclamación fijaba unos concretos perjuicios hasta una determinada fecha, habiéndose podido tramitar la misma sin esperar a una circunstancia futura, como lo era la presentación de una segunda reclamación por los perjuicios que hubiesen podido experimentarse por el reclamante entre la fecha de su inicial escrito y la apertura al tráfico del puente, como lo prueba el hecho de que, sin aportación de ningún otro documento por parte del particular, la reclamación se haya finalmente tramitado, aunque con un retraso que consideramos injustificado, como así denuncia el propio ciudadano al evacuar el trámite de audiencia, por lo que debemos reiterar lo ya manifestado acerca de la necesidad de que la Administración cumpla con los plazos existentes para la resolución de los expedientes administrativos, como una manifestación del principio de buen gobierno.

CONCLUSIONES

Primera

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por D. Carlos S.M.M.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.