



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Durante los meses de julio a diciembre de 2002 tuvieron entrada en el Registro de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia diversas solicitudes de vecinos de Portmán, dirigidas al Consejero consultante en las que, siguiendo el mismo modelo, exponían lo siguiente:

"Que para desplazarse a su lugar habitual de trabajo lo hacen habitualmente por la carretera que va desde Portmán a Atamaria.

Que esta carretera se encuentra totalmente cortada al tráfico desde finales del pasado mes de octubre, con ocasión de las obras de mejora en la misma que realiza la Consejería que V.E. dirige.

Que desde entonces se ve obligado a realizar el desplazamiento a su lugar de trabajo por la carretera de La Unión con un incremento de 40 km. sobre su recorrido habitual.

Que este incremento de recorrido lleva un costo económico que, aplicando la indemnización de 0.17 ₧/km. que paga la Administración a sus funcionarios con ocasión de los desplazamientos por motivos del servicio, sería de 6.8 ₧ diarios.

Que considerando que no corresponde al que suscribe sufrir perjuicio económico por las actuaciones de la Administración.

Solicita que le sea abonada una indemnización por importe de los citados 6.8 ₧ multiplicados por el nº de días hábiles desde que comenzó la obra hasta su finalización."

SEGUNDO.- Según indica la propuesta de resolución objeto de Dictamen (pero no consta en el expediente remitido), a medida que tenían entrada las solicitudes en el órgano competente para la tramitación de los diversos procedimientos, el instructor notificaba a los reclamantes el plazo máximo establecido en el artículo 13.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, para la resolución y notificación de los mismos, y el efecto desestimatorio que pudiera producir el silencio administrativo, indicándoles que dicho plazo quedaba en suspenso, a tenor del artículo 42.5 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), por el tiempo que mediase entre el requerimiento de documentación y la recepción de los documentos esenciales para la tramitación del procedimiento. No constan en el expediente los requerimientos de aportación de tales documentos, pero sí diversos escritos de los interesados respondiendo a éstos, sin que se nos haya remitido tampoco la documentación que en tales escritos se dice aportar.

TERCERO.- El 11 de noviembre de 2002 la Dirección General de Carreteras informa sobre las reclamaciones formuladas. El 20 siguiente emite nuevo informe acerca de nuevas reclamaciones por las obras antes referidas, indicando en ambos lo siguiente:

1.- Las obras en la citada carretera comienzan el 19 de septiembre de 2001.

2.- La fecha de finalización de las obras está prevista para el 18 de enero de 2003.

3.- Las obras obligan a cortar el tráfico de la carretera, por lo que se hace necesario utilizar una vía alternativa por la Unión, lo que conlleva un recorrido adicional de unos diecisiete (17) kilómetros.

4.- No hay caso de siniestro alguno sino variación del trayecto, obligado por el corte de la

carretera en cuestión (MU-314).

5.- *El plazo de ejecución se ha alargado como consecuencia de las determinaciones formuladas por el órgano medioambiental, que han condicionado un retraso importante en la obtención de los permisos necesarios para efectuar las voladuras de roca indicadas en el proyecto.*

6.- *Los trabajos en cuestión (Acondicionamiento de la MU- 314) se realizan sobre una carretera propiedad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siendo necesario cortar el tráfico, lo cual es una potestad de la Administración que, salvo opinión autorizada en contra, no implica perjuicios indemnizatorios a los usuarios de la misma."*

CUARTO.- En fecha 17 de diciembre de 2002, el Secretario General de la Consejería, por delegación del Consejero, resuelve acumular 68 de los expedientes iniciados.

QUINTO.- De la propuesta de resolución objeto de Dictamen se deduce (Antecedente Sexto) que se excluyen de la acumulación las reclamaciones que se hallan en una fase anterior del procedimiento (en total 9), sobre las que se ha solicitado mejora de la solicitud, en espera de que se dé cumplimiento al requerimiento de aportación de documentación esencial para, en un momento ulterior, dictar nueva resolución de acumulación o, de no aportarse aquélla, declarar el desistimiento de las peticiones.

SEXTO.- Con fecha de 18 de diciembre de 2002 la instructora dicta diligencia de ordenación en la que acuerda lo siguiente:

"Primero.- Dar por reproducido el informe de la Dirección General de Carreteras para todos los expedientes acumulados, como informe solicitado al servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la presunta lesión indemnizable, informe preceptivo, tal como se pronuncia el artículo 10 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Segundo.- En virtud de la Orden de 17 de diciembre de 2002, por la que se acumulan todas las reclamaciones de responsabilidad en un expediente único, a efectos de la tramitación subsiguiente, y considerando que concurre pluralidad de interesados en el expediente, es por ello por lo que al amparo del artículo 33 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requiérase para que los interesados nombren a un representante o interesado, con el que continuar las actuaciones de tramitación del expediente único.

En este sentido el artículo citado dispone: "Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado y, en su defecto, con el que figure en primer término."

A estos efectos, y para el caso de que no se utilice la potestad por parte de los interesados que otorga este artículo de indicar expresamente un representante de la pluralidad de interesados, y puesto que el mencionado artículo faculta supletoriamente al órgano administrativo acerca de la posibilidad de dirigir las actuaciones con la persona que figure en primer término, es por lo que se indica que las actuaciones serían con:

D. A. A. R. con D.N.I. X, ya que presentó su solicitud en primer término en el Registro de Entrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con fecha de 9 de julio de 2002, y es necesario precisar con respecto a ello que, de la pluralidad de interesados en el presente procedimiento que registraron sus solicitudes en la misma fecha, se ha tomado como referencia el número del asiento registral, esto es, el número X."

SÉPTIMO.- Constan incorporados al expediente (documentos 8 a 13) copia de la Declaración de Impacto Ambiental sobre las obras de referencia, informes de 10 de abril y 13 de mayo de 2002 de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente e informes de 16 de abril y 12 de junio de 2002 del Jefe de Servicio de Proyectos y Construcción de la Dirección General de

Carreteras sobre la suspensión temporal total de aquéllas.

OCTAVO.- El 7 de enero de 2003, la instructora emite informe jurídico, ratificado por el Jefe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante, en el que concluye que procede desestimar las reclamaciones por los siguientes motivos:

"1.- No existe privación de derechos, sino un simple interés sin contenido patrimonial, es decir, la mayor o menor distancia de las fincas, o la menor comodidad de accesos a las vías públicas no es un derecho.

2.- No existe daño antijurídico, sino que existe una obligación de soportar de acuerdo con la Ley de Carreteras Regional.

3.- Los perjuicios no han sido acreditados ni valorados como lesión indemnizable, aparte de que no son reales, ni efectivos ni individualizados, sino simples cargas derivadas del status de ciudadano que se encuentra en la situación general de sujeción.

4.- No existe nexo causal en el presente caso, en cuanto no surge lesión indemnizable por la obligación de soportar el ejercicio de las potestades con que se le inviste a la Administración para servir con objetividad a los intereses generales, y en tanto (sic) la ausencia de un derecho indemnizable."

NOVENO.- El 29 de enero de 2003 la instructora formula sendas diligencias, para hacer constar lo siguiente:

1º. *"Con fecha de 19 de diciembre de 2002, se suscriben por el órgano instructor las notificaciones comprensivas de la Orden de acumulación de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, por la que se resuelve acumular todos los expedientes de responsabilidad relacionados en la Orden en un expediente único, a efectos de la tramitación subsiguiente, así como la Diligencia de Ordenación por la que se da por reproducido el informe de la Dirección General de Carreteras para todos los expedientes acumulados, así como el requerimiento de nombramiento expreso de representante de la pluralidad de reclamantes, o en su defecto, que las actuaciones se dirijan con el que figure en primer término (a estos efectos se le indica que el reclamante que presentó su solicitud en primer lugar fue D. A. A. R.). Con fecha de 23 de diciembre de 2002, se registra de salida en la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes las notificaciones de referencia y se cursan en fechas posteriores, siendo practicadas en los domicilios de los reclamantes, y dada la recepción de las mismas en diferentes fechas, se consideran efectuadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Con respecto a lo anterior, se significa que los reclamantes no han efectuado nombramiento de representante expreso, por lo que de acuerdo con lo manifestado en la Diligencia de Ordenación de fecha de 18 de diciembre de 2002, las actuaciones se proseguirán a efectos de la instrucción con D. A. A. R., reclamante que presentó su solicitud en primer término."

2º. *"Vistos los sesenta y ocho (68) expedientes acumulados, por Orden de fecha de 17 de diciembre de 2002, se testimonia que todos comprenden la documentación requerida por la normativa específica, referida a:*

-Solicitud del reclamante, ajustándose, en algunos casos, al modelo formalizado que obra en las Ventanillas Únicas.

-Permiso de conducción.

-Permiso de circulación del vehículo.

-Tarjeta de Inspección Técnica del vehículo.

-Documento Nacional de Identidad del reclamante, en la que consta la residencia habitual del reclamante, o aportación de algunos documentos referidos al pago de IBI, tasas, electricidad u otros, acerca de la vivienda de residencia.

- Documento acreditativo del lugar de trabajo, con respecto a la residencia habitual.
- Declaración Jurada del reclamante, por el que jura no recibir ninguna indemnización de ninguna entidad pública o privada por el objeto de la reclamación."

DÉCIMO.- Otorgado trámite de audiencia y vista del expediente al señor A. R. en calidad de representante de los 68 reclamantes reseñados, tomó vista del mismo el 10 de febrero de 2003 y presentó alegaciones en escrito fechado el 24 siguiente (del que no consta registro), del siguiente tenor:

"-Alegamos no estar conforme de la Conclusión final, dictada por su Servicio Jurídico.
-Nos ratificamos en la solicitud de indemnización, al entender que no es responsabilidad de los vecinos asumir todos los inconvenientes que han estado surgiendo. Al ser una carretera de uso público y no exclusivamente para los vecinos de Portmán.

Entendemos y agradecemos el esfuerzo de la Administración en intentar mejorar la comunicación entre todas las poblaciones. Pero los inconvenientes sufridos desde el comienzo de la mejora han mermado nuestra economía doméstica, que como bien sabrán, la actividad mayoritaria es la Hostelería, teniendo salarios muy bajos.

La pedanía de Portmán, por su aislamiento especial, rodeado del mar y montes, tiene sólo dos vías de acceso; N-345 Portmán-La Esperanza y MU-314 Portmán-Atamaría. Que por mejora de esta última, ha quedado reducida una sola, agravada con los siguientes hechos:

- Aumento del tráfico.
 - Corte total, durante la celebración de una carrera de coches, dejando totalmente aislado el pueblo.
 - Hundimiento de uno de los carriles.
 - Intranquilidad vecinal al mezclarse la niebla matinal con el humo procedente del incendio del silo de Fertiberia, en el Valle de Escombreras.
- El plazo de ejecución, se está alargando por motivo ajeno a los vecinos y que entendemos que podría haberse reducido en el tiempo, como:*
- Haber previsto todos los posibles inconvenientes antes de comenzar la obra.
 - Mayor coordinación entre departamentos y administraciones.
 - Aumento de maquinaria y personal."

DECIMOPRIMERO.- El 24 de febrero de 2003 la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de las 68 reclamaciones acumuladas, por los motivos que se hicieron constar en el informe reseñado en el Antecedente Octavo.

DECIMOSEGUNDO.- Dicha propuesta de resolución indica en su Antecedente de Hecho Décimo que *"acerca de las 9 restantes reclamaciones citadas en el Antecedente de Hecho Sexto, se propone Resolución de desestimiento (sic) con fecha de 7 de enero de 2003, por no aportar la documentación esencial para la continuación del procedimiento, dictándose Resolución sobre dicho extremo, al amparo del artículo 42.2 de la Ley 30/1992"*. No consta dicha Resolución en el expediente remitido.

DECIMOTERCERO.- El 28 de febrero de 2003 tiene entrada en este Consejo Jurídico un oficio del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes solicitando la emisión de nuestro preceptivo Dictamen, acompañando expediente y su extracto e índice reglamentarios.

DECIMOCUARTO.- El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el 29 de septiembre de 2003, emitió Dictamen nº 153/2003, en el que concluyó: *"Procede retrotraer las actuaciones al momento anterior a la notificación del preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente, a fin de que sea practicada la notificación de forma individualizada a cada uno de los reclamantes"*.

DECIMOQUINTO.- En fecha 9 de octubre de 2003, el instructor dictó Diligencia de Ordenación por la que acordó la retroacción de las actuaciones al momento anterior al trámite de audiencia

y en la que puso de manifiesto la existencia de un segundo grupo de expedientes, que fueron objeto de acumulación por Órdenes de 10 de febrero y 28 de marzo de 2003, que se encuentran en la misma fase procedural que los comprendidos en la primera Orden de acumulación de 17 de diciembre de 2002, existiendo entre todos los expedientes identidad sustancial, por lo que, de conformidad con el artículo 6.2 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, considera que también procedería su acumulación en un expediente único.

DECIMOSEXTO.- El 10 de octubre de 2003 se otorga el preceptivo trámite de audiencia en forma individualizada a los 67 reclamantes iniciales (salvo a D. A. A. R., en cuanto se le otorgó previamente) presentándose, en distintas fechas y en modelo idéntico, alegaciones por parte de éstos, salvo por D. J. A. A., D. J. L. T. A., D. P. M. M. y D.^a M. C. P. G., que no presentaron alegación alguna. Dichas alegaciones coinciden con las presentadas en su día por el Sr. A, al venir plasmadas en un modelo de escrito sustancialmente igual al utilizado por aquél.

DECIMOSÉPTIMO.- Con fecha 30 de octubre de 2003 se dictó Orden de acumulación de los expedientes de responsabilidad patrimonial reseñados en el Antecedente Decimoquinto a un expediente único, uniéndose así a los que fueron en su día acumulados por Orden de 17 de diciembre de 2002, incorporándose las solicitudes correspondientes a los 7 expedientes acumulados, otorgándose con fecha 6 de noviembre de 2003 a los interesados en aquéllas el preceptivo trámite de audiencia (salvo a D. P. M. H. y a D.^a R. V. G. S., por haber comparecido con anterioridad), sin que conste que hayan presentado alegaciones.

DECIMOCTAVO.- El 11 de febrero de 2004 el instructor formula propuesta de resolución, en el sentido de desestimar las reclamaciones formuladas, por idénticas razones a las contenidas en la anterior propuesta, reseñada en el Antecedente Undécimo.

DECIMONOVENO.- Mediante oficio registrado en este Consejo Jurídico el 18 de febrero de 2004, el Secretario General de la Consejería, por delegación del Consejero, solicita nuestro preceptivo Dictamen, acompañando las nuevas actuaciones practicadas y el extracto e índice de documentos reglamentariamente exigidos.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución formulada en un procedimiento en el que se han acumulado diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas a la Administración regional, concurriendo el supuesto establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento.

Una vez subsanadas las deficiencias indicadas en nuestro citado Dictamen 153/2003, no hay reparo que formular a la tramitación realizada. Como indicamos en la Consideración Segunda de aquél, la acumulación en un único expediente de las diferentes solicitudes presentadas no excluye la necesidad de notificar la resolución del presente procedimiento, de modo individualizado a cada uno de los reclamantes, pues no consta que hayan designado representante al efecto.

TERCERA.- Inexistencia de lesión indemnizable imputable al funcionamiento de los servicios públicos regionales.

Conforme se desprende del artículo 141.1 LPAC, sólo son indemnizables por la Administración Pública las lesiones que, causadas por el funcionamiento de los servicios públicos, provengan de daños que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La propuesta de resolución abunda en consideraciones jurídicas, apoyadas en consolidada

doctrina del Consejo de Estado sobre casos análogos al presente, que justifican la inexistencia de lesión. En efecto, el corte temporal o incluso la supresión de una vía pública de comunicación, cuando está fundada en razones de interés público y existen otros accesos para los usuarios, es una carga que éstos vienen obligados a soportar, ya que, en términos jurídicos, no se ostenta un auténtico derecho de uso sobre la carretera (como si de un derecho de servidumbre de paso se tratara), sino sólo de un interés ciudadano en utilizar dicha vía pública. Por ello, no puede considerarse que la supresión temporal o total del acceso por tal vía constituya una lesión indemnizable, como si de una expropiación temporal o total de un derecho de servidumbre se tratara.

A la referida doctrina del Consejo de Estado, y en el mismo sentido expuesto, puede añadirse la doctrina del Tribunal Supremo, contenida, entre muchas otras, en la sentencia de su Sala 3^a, de 3 de junio de 2003, en la que señala: *"como hemos declarado en S 13 de oct. 2001 (rec. 5387/1997), constituye regla general la de "no resultar 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 (art. 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"*. Y añadíamos en dicha sentencia que en las de esta Sala de 18 de abril de 1995, 14 de abril de 1998 y 19 de abril de 2000, se ha declarado que el derecho a ser indemnizado, en concepto de responsabilidad patrimonial, por la pérdida de los accesos a un establecimiento desde la carretera sólo procede cuando se ha privado totalmente de aquéllos, pero no cuando se produce una reordenación de dichos accesos con la finalidad de mejorar el trazado de la propia carretera".

Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa, los reclamantes reconocen la existencia de una vía de acceso alternativa al núcleo de Portmán, si bien se difiere con la Administración en lo que atañe a la mayor distancia que han de recorrer para llegar al mismo (40 y 15 kms., respectivamente), discrepancia irrelevante a los efectos que aquí interesan.

Por otra parte, el interés público que justifica la privación temporal de uso de la carretera MU-314 y el mayor retraso sobre el normal en la reanudación de su utilización está suficientemente justificado, al tratarse de una carretera que discurre por un espacio natural protegido, con la categoría de Parque Regional y con un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por Decreto 45/1995, de 26 de mayo, que le afecta. Así, la propuesta de resolución se hace eco de las peculiaridades inherentes a la ejecución de obras en dicho espacio natural, que debe ajustarse a las prescripciones del órgano ambiental regional contenidas en la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental de las obras. En este sentido, dicha propuesta señala que el informe de la Secretaría Sectorial de Agua y Medio Ambiente, de fecha 10 de abril de 2002, dispuso:

"De conformidad con lo establecido en la letra c), del punto tercero "Protección del Ambiente Atmosférico, del anexo de prescripciones técnicas de la Declaración de Impacto Ambiental relativa al acondicionamiento y mejora de la Carretera MU-314, tramo: Portmán-Atamaría, en los términos municipales de La Unión y Cartagena, publicada en el BORM nº 101, de fecha 3 de mayo de 2000, le traslado comunicación de la imposibilidad de realizar voladuras en el desarrollo de la obra objeto de esta Declaración de Impacto Ambiental, sólo siendo posible utilizar cemento rompedor de alta seguridad si se necesitara en algún caso puntual".

También es destacable respecto a este extremo que, en fecha de 13 de mayo de 2002, se remite oficio de la Secretaría Sectorial de Agua y Medio Ambiente a la Dirección General de

Carreteras, en el que expone, entre otras consideraciones:

"... Es necesario completar el informe enviado por la Dirección General de Carreteras con una identificación y valoración de los impactos que se producirían sobre los recursos naturales (flora, fauna, suelo y estructuras geológicas) con la utilización de las técnicas descritas.

Además hay que hacer una comparación entre el sistema de voladuras y el previsto en la Declaración de Impacto Ambiental, así como la descripción de todas las medidas correctoras...".

En consecuencia, faltando el presupuesto esencial para que opere el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, esto es, la existencia de una lesión indemnizable, procede desestimar las reclamaciones objeto de Dictamen.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- No se ha acreditado la existencia de lesión indemnizable imputable al funcionamiento de los servicios públicos regionales, por lo que falta uno de los presupuestos esenciales para que pueda reconocerse la responsabilidad patrimonial de la Administración regional. En consecuencia, la propuesta de resolución objeto del presente Dictamen se informa favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.

