



Por el Ayuntamiento de ----- se solicita del Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales la elaboración de informe sobre los derechos y obligaciones que corresponden al Ayuntamiento y a la Entidad Urbanística de Conservación del Polígono Industrial “-----” en relación con el Polígono Industrial “-----” y, concretamente, sobre la responsabilidad patrimonial que en estos momentos se reclama por daños a un vehículo.

Este informe se emite a partir de la consideración de los siguientes

ANTECEDENTES:

PRIMERO.- Según figura en la documentación adjunta a la solicitud, el 28 de junio de 2019 D^a. -----, en representación de D. -----, formula reclamación de responsabilidad patrimonial, por importe de 327,72 €, frente a la Consejería de Economía e Infraestructuras de la Junta de Extremadura, por los daños sufridos el 22 de febrero de 2019 en el vehículo de su representado, a causa del mal estado de la carretera -----.

Entre la documentación aportada por el reclamante se encuentra el informe estadístico de la Guardia Civil, relativo al accidente, que localiza el siniestro en el kilómetro ----- de la carretera convencional ----- (de titularidad autonómica), fuera de intersección o nudo. Este mismo informe ubica el accidente en las siguientes coordenadas: longitud ----- y latitud -----.

Admitida a trámite la reclamación por la Junta de Extremadura, se recaba informe técnico del servicio correspondiente, que señala que las coordenadas indicadas en el informe estadístico de la Guardia Civil no corresponden al punto kilométrico ----- de la -----, sino que “*se ubican en el P.K. ----- de la -----*” y que “*pertenecen a un punto situado en la vía de acceso al Polígono Industrial “-----” de la localidad de -----*”. El informe concluye que la vía de acceso corresponde al polígono industrial, no siendo titularidad de la Junta de Extremadura.

El 25 de noviembre de 2020, la Junta de Extremadura dicta resolución en la que, al amparo del citado informe, se considera incompetente para resolver la reclamación, al haberse producido el accidente en una vía de la que no es titular. Por ello, “*en virtud de lo dispuesto por el art. 14 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*” (sic) remite al ayuntamiento la documentación obrante en el expediente “*a efectos de la tramitación de la responsabilidad patrimonial (...) por entender de su incompetencia*”.

SEGUNDO.- Figura entre la documentación aportada junto con la solicitud un informe elaborado por el Servicio de Obras del Ayuntamiento, según el cual “*el mantenimiento del Pol. Ind. “-----” es responsabilidad de la Entidad de conservación Polígono Industrial “-----”, tal como se indica en sus estatutos*”. La Policía Local informó, asimismo, que no realizó diligencias en relación con dicho accidente.



A la vista del informe elaborado por los servicios técnicos municipales, el ayuntamiento da traslado del expediente a la Entidad de Conservación del Polígono Industrial “-----”, en virtud, según afirma, “*de lo dispuesto en el art. 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*”, y comunica el traslado del expediente al reclamante, señalando a la citada entidad “*como órgano competente para resolver, y con la que deberá continuar con los trámites que de ello se deriven*” e indicando los datos de contacto de la misma.

El 9 de abril de 2021, la representación del reclamante presenta escrito ante el ayuntamiento, en el que alega, entre otras cuestiones, que con arreglo al artículo 45 de los estatutos de la entidad (sic.) “*pertenece al dominio y uso público cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento, los siguientes elementos:*

- a) *Red viaria.*
- b) *Redes e instalaciones de los servicios básicos del polígono.*
- c) *Espacios definidos en el planteamiento urbanístico como zonas verdes públicas.”*

Este escrito de alegaciones concluye que concurren los requisitos para que se declare la responsabilidad patrimonial del ayuntamiento, solicitando la indemnización correspondiente a los daños y perjuicios causados.

TERCERO.- El ayuntamiento solicita del Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales (en adelante SAAEL) la emisión de informe sobre la responsabilidad patrimonial que en estos momentos se reclama y, en general, sobre los derechos y obligaciones que corresponden al ayuntamiento y a la Entidad Urbanística de Conservación del Polígono Industrial “-----” en relación con el citado Polígono Industrial. Acompañan a la solicitud de informe los Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación del Polígono Industrial “-----”, notas simples informativas del Registro de la Propiedad de Coria y la reclamación de responsabilidad patrimonial de indemnización de daños derivada al ayuntamiento desde la Junta de Extremadura.

A los anteriores antecedentes le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO:

PRIMERO.- Régimen jurídico aplicable:

Por lo que se refiere a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración, su régimen jurídico se encuentra en los artículos 65 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), los artículos 32 a 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP)



y en el apartado 5.d).a) de la disposición adicional primera de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura.

Por lo que se refiere al régimen de la Entidad Urbanística de Conservación del Polígono Industrial “-----”, se encuentra, además de en sus Estatutos, en los artículos 24 al 30 y 67 y siguientes del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, RGU), y en los preceptos aplicables de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (en adelante, LOTUS).

SEGUNDO.- Sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, en concreto:

A) La ubicación del incidente:

La Junta de Extremadura remite la reclamación interpuesta al amparo, según especifica la resolución facilitada por el ayuntamiento, del artículo 14 de la LRJSP, al considerarse incompetente. Llega a tal conclusión a partir del informe estadístico de la Guardia Civil, que sirve de fundamento al informe técnico elaborado por los servicios autonómicos para afirmar que el lugar donde se produjo el accidente no es de titularidad de la Junta de Extremadura, atribuyendo la competencia para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial al ayuntamiento de -----.

Sin embargo, el informe estadístico elaborado por la Guardia Civil presenta una información incongruente, ya que las coordenadas consignadas para localizar el siniestro corresponden a la vía de acceso al polígono, concretamente a la altura del punto kilométrico ---.5 de la vía, lo que resulta incoherente con el resto de datos que recoge el propio informe.

Así, el informe estadístico, además de las citadas coordenadas, señala expresamente que el accidente tuvo lugar en una “*carretera convencional de calzada única*”, concretamente, en el kilómetro ---.1 de la “-----, De ----- (N---) a frontera con ----- por -----”, de titularidad “Autonómica” y “fuera de intersección o nudo”. Además, señala el informe de la Guardia Civil que se trata de una vía de doble sentido (dos carriles en sentido ascendente y dos en sentido descendente), con marcas viales de “*separación de carriles y borde de calzada*”. Es decir, que el informe no es concluyente respecto de la ubicación del siniestro al ubicarlo, simultáneamente, en un carril de deceleración, a la altura del punto kilométrico ---.5 (coordenadas) y en uno de los carriles principales de la -----, a la altura del punto kilométrico ---.1 (el resto del informe).

Sin embargo, a la vista de las coordenadas consignadas en el informe estadístico de la Guardia Civil, la Junta de Extremadura obvia el resto de la información, para concluir que la ubicación del accidente corresponde a un punto ubicado en la vía de



acceso al Polígono Industrial “-----” (que, según afirma, es ajeno a la -----) y, en consecuencia, declararse incompetente. Es decir, hace prevalecer la parte de la información que avala la tesis de su incompetencia, desechando el resto del contenido del informe.

Tal como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 51/2010, de 22 de febrero, las principales características del sistema de responsabilidad patrimonial son las siguientes: “(...) *es un sistema unitario en cuanto rige para todas las Administraciones; general en la medida en que se refiere a toda la actividad administrativa, sea de carácter jurídico o puramente fáctico, y tanto por acción como por omisión; de responsabilidad directa de modo que la Administración cubre directamente, y no sólo de forma subsidiaria, la actividad dañosa de sus autoridades, funcionarios y personal laboral, sin perjuicio de la posibilidad de ejercitar luego la acción de regreso cuando aquellos hubieran incurrido en dolo, culpa o negligencias graves; pretende lograr una reparación integral; y, finalmente es, sobre todo, un régimen de carácter objetivo que, por tanto, prescinde de la idea de culpa, por lo que el problema de la causalidad adquiere aquí la máxima relevancia (...)*”.

Para la sustanciación de responsabilidad patrimonial del ayuntamiento, en el supuesto objeto del presente informe será necesario, en primer lugar, determinar la localización precisa del accidente. Primero, porque resulta imprescindible a fin de establecer la titularidad de la competencia para resolver la reclamación de responsabilidad y, en segundo lugar, porque de otro modo no queda acreditada la concurrencia del nexo causal entre el daño y el funcionamiento de los servicios municipales.

En este mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente la Comisión Jurídica de Extremadura; entre otros muchos, valga el ejemplo del Dictamen nº 6/2019, de 14 de febrero, relativo a un expediente de responsabilidad patrimonial por daños sufridos a consecuencia de caída en vía pública, en el que concluye la falta de acreditación de las circunstancias de tiempo y lugar alegadas, lo cual afecta en sentido negativo a la determinación del vínculo causal necesario entre dicho daño y el servicio público al que presuntamente se imputa la lesión y conduce, finalmente, a declarar que no ha lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del ayuntamiento.

B) La titularidad del punto en el que la Junta de Extremadura ubica la incidencia:

Para el caso de que, aclarado el punto exacto en el que acaecieron los hechos, éste se ubique en el carril de deceleración que da acceso al Polígono Industrial “-----”, habrá de determinarse la titularidad del mismo.

Por parte de los servicios técnicos del Ayuntamiento de ----- se ha facilitado al SAAEL el documento “Reparcelación de las parcelas 1 a 12, del Polígono Industrial “-----” de ----- (Cáceres)”. La línea de delimitación del polígono que aparece en los planos 1 y 2 del citado documento excluye del mismo el carril de deceleración, que sería por tanto parte de la carretera ----- (de titularidad autonómica).



Este hecho desmontaría la tesis del informe de los servicios técnicos de la Junta de Extremadura, que afirman que la vía de acceso no es de titularidad autonómica, sino que *“pertenece al propio Polígono Industrial”*.

Quedaría claro, pues, que el carril no corresponde al polígono industrial. Pero además, numerosos indicios avalan la consideración de las vías de deceleración como parte de la carretera lo que, en este caso, se traduciría en la titularidad autonómica del citado carril.

Así, si bien es cierto que la Ley 7/1995, de 27 de abril, de Carreteras de Extremadura, no señala expresamente que los carriles de deceleración formen parte de las carreteras, su artículo 3 define el carril de salida entre los elementos de la carretera, como *“el carril auxiliar cuyo objeto es facilitar la salida de los vehículos de una calzada de circulación rápida, pudiendo reducir en él su velocidad, cuando sea necesario, sin perturbar la circulación de los demás vehículos que continúen en dicha calzada”*. Es decir, que la regulación legal parece indicar que el carril de deceleración, en el que la Junta de Extremadura afirma que sucedieron los hechos, formaría parte de la -----, siendo por tanto de titularidad autonómica.

Así las cosas, el artículo 17 de la citada Ley de Carreteras de Extremadura señala que *“la explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección”*.

Por otro lado, la propia intervención de la Guardia Civil (cuyo ámbito competencial territorial se circunscribe a las vías interurbanas), así como el hecho de que la policía local no llevara a cabo diligencia alguna, ni fuera requerida para ello, parece indicar que el accidente tuvo lugar en la carretera -----, y no fuera de la misma. De otro modo, el protocolo de actuación de la Guardia Civil hubiera llevado a los guardias, al menos, a dar cuenta de la incidencia a la policía local (e incluso a inhibirse en favor del cuerpo local).

Dado que la concurrencia de responsabilidad patrimonial de la administración exige un nexo causal entre el daño y el funcionamiento, normal o anormal, del servicio público, el ayuntamiento debe aclarar en primer lugar las circunstancias consignadas en el informe de la Guardia Civil.

TERCERO.- Sobre el régimen competencial general de las entidades urbanísticas de conservación:

Las entidades urbanísticas colaboradoras permiten la participación de los interesados en la gestión urbanística. Estas entidades se rigen por sus estatutos, por las normas autonómicas, si existen, y por los preceptos específicos del RGU para cada una de ellas.



Entre las mencionadas entidades urbanísticas colaboradoras se encuentran las entidades urbanísticas de conservación, cuyo objetivo es el mantenimiento de las obras ejecutadas (por lo que son asociaciones *propter rem*), como excepción del deber de la Administración urbanística actuante de asumir la responsabilidad de conservar las obras de urbanización y mantener las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, una vez que se ha efectuado la cesión de aquellas (así se deduce de los artículos 67 a 70 del RGU).

Estas entidades tienen carácter administrativo, configurándose como administración corporativa de manera que, sin ser en sentido estricto administraciones públicas, sí participan del ejercicio de funciones públicas o de relevancia jurídica pública. Por ello, en la medida en que sus actos tiendan a la satisfacción de tales objetivos, se someten a derecho administrativo. Estas entidades se encuentran sometidas al régimen administrativo de responsabilidad patrimonial, en cuanto se trate de daños y perjuicios derivados de la actuación de sus funciones públicas. Al gozar de personalidad, ostentan capacidad jurídica y procesal.

En relación, en concreto, con la conservación de las obras de urbanización, el artículo 88 de la LOTUS dispone lo siguiente:

1. La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, incumbe en todo caso al Municipio. Se exceptúan de esta regla los supuestos de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso mayoritario turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado o consistentes en complejos industriales o terciarios de similar carácter, en los que se deberán constituir entidades urbanísticas de conservación integradas por las personas propietarias de terrenos, edificaciones e instalaciones, de manera obligatoria.

2. En las obras de urbanización realizadas en régimen de gestión indirecta y, en todo caso, por particulares, el deber previsto en el párrafo anterior comienza en el momento de la recepción definitiva por el Municipio de las correspondientes obras.

3. En las obras de urbanización realizadas por Administraciones o entidades públicas distintas del municipio el deber previsto en el párrafo primero comienza a partir de la entrega efectiva a éste, por la actuante, de las obras de urbanización”.

Una vez efectuada la urbanización, existe deber de conservación de las obras de urbanización y mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos en perfecto estado. Están obligados a conservar y mantener:

a) El particular promotor, hasta el momento de entrega a la administración, e incluso después si así se dispone por el plan de ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulta expresamente de disposiciones legales, debiendo en estos casos integrarse los propietarios en una entidad de conservación. La participación de los propietarios en tal obligación se determinará en función de la participación que se haya fijado en la entidad de conservación.



b) La administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquellas.

Sobre estos aspectos resulta muy didáctica la Sentencia número 566/2016, de 17 de noviembre de 2016, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que señala que *“aunque los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, establezcan las competencias y servicios que deben de prestar los Municipios, en el supuesto del artículo 67 del Reglamento de Gestión ello será así una vez efectuada la cesión de las obras de urbanización y de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos a la Administración actuante, momento a partir del cual serán de su cargo los gastos de conservación y mantenimiento”*.

La citada sentencia confirma la responsabilidad patrimonial de una entidad urbanística de conservación señalando que *“la cesión a la que el precepto (artículo 67 del RGU) se refiere es la que ha de hacerse a favor de la Administración actuante, en este caso el Ayuntamiento de Los Molinos y, hasta que éste no haya recepcionado formalmente las obras, dotaciones e instalaciones, la Entidad de Conservación recurrente no puede eludir la obligación de conservar dichas obras de urbanización y de mantener sus dotaciones e instalaciones”*.

CUARTO.- Sobre el régimen competencial del Ayuntamiento de ----- y la Entidad Urbanística de Conservación del Polígono Industrial “-----”, en concreto:

En el caso del Polígono Industrial “-----”, los estatutos de la entidad determinan tanto su carácter administrativo como su objeto que será (de acuerdo con el artículo 3.2), entre otros, *“(…) la conservación y mantenimiento de aquellos (los servicios básicos urbanísticos previstos en el planeamiento aplicable), entre los de cesión obligatoria a la Corporación Municipal, que previo convenio suscrito al efecto por la misma se considere deben ser realizados por la Entidad”*.

Es decir que, en el caso del Polígono Industrial “-----”, el mantenimiento y conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, corresponderá al ayuntamiento como regla general, por aplicación de los artículos 25 y 26 de la LRBRL, salvo en relación con aquellos bienes incluidos en el convenio suscrito al efecto, con arreglo al artículo 3 de los Estatutos. En relación con los bienes incluidos en el citado convenio, corresponderá a la Entidad Urbanística de Conservación “-----” su mantenimiento y conservación,

Entre la documentación aportada por el ayuntamiento para la elaboración del presente informe no consta convenio alguno, por lo que no consta al SAAEL si se ha suscrito o no este documento al que, en su caso, habrá de atenderse a fin de concretar la delimitación de competencias y funciones entre el Ayuntamiento de ----- y la Entidad Urbanística de Conservación “-----”.



De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y fundamentos jurídicos, los que suscriben elevan las siguientes

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- La Entidad Urbanística de Conservación del Polígono Industrial “-----”, es una entidad de carácter administrativo, encontrándose sometida al régimen administrativo de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios derivados del ejercicio de sus funciones de mantenimiento y conservación que le correspondan en relación con las obras de urbanización (incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes). Al gozar de personalidad, la Entidad Urbanística de Conservación del Polígono Industrial “-----” ostenta capacidad jurídica y procesal.

SEGUNDA.- Como regla general, el mantenimiento y conservación de las obras de urbanización del Polígono Industrial “-----”, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, correspondería al Ayuntamiento de -----, por aplicación de los artículos 25 y 26 de la LRBRL.

Excepcionalmente, de acuerdo con el artículo 3.2 de los Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación “-----”, corresponderán a ésta el mantenimiento y conservación de los bienes incluidos en el convenio suscrito al efecto con el Ayuntamiento de -----, así como el ejercicio de las funciones inherentes al mismo. De no haberse suscrito tal convenio, el mantenimiento y conservación de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes corresponderá al Ayuntamiento de -----.

TERCERA.- Por lo que se refiere, en concreto, al expediente de responsabilidad patrimonial, la documentación obrante en el mismo no es concluyente respecto de la ubicación del siniestro. Dado que la responsabilidad patrimonial de la administración exige un nexo causal entre el daño y el funcionamiento, normal o anormal, del servicio público, deben aclararse en primer término las circunstancias consignadas en el informe estadístico elaborado por la Guardia Civil, que sirvió de base a la remisión del expediente por parte de la Junta de Extremadura al Ayuntamiento de -----, a fin de determinar si el siniestro tuvo lugar en la ----- (de titularidad autonómica) o en el Polígono Industrial “-----”.

CUARTA.- En caso de quedar acreditado que el accidente hubiera ocurrido en el Polígono Industrial “-----” (y no en la -----, de titularidad autonómica) la responsabilidad patrimonial corresponderá a la Entidad Urbanística de Conservación “-----” si, conforme al artículo 3.2 de sus Estatutos, el convenio suscrito a tal efecto con el Ayuntamiento de ----- hubiera atribuido la conservación del lugar de ubicación del siniestro a la entidad.

De no haberse suscrito tal convenio, o no encontrarse incluido en el mismo el lugar donde tuvo lugar el accidente, la responsabilidad patrimonial corresponderá al ayuntamiento, que deberá tramitar el oportuno expediente con arreglo a los artículos 65 y concordantes de la LPACAP y 32 a 35 de la LRJSP.