



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de junio de 2011, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 23 de agosto 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos por su vehículo en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de agosto de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 960/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 22 de febrero de 2010 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos por su vehículo en un accidente el día 11 de agosto de 2009.



Expone que al estacionar en la calle xx1 de la localidad se le metieron las ruedas del costado derecho del vehículo en una zanja de unos 25 centímetros de ancho que se encontraba sin señalizar y que tuvo que llamar a la grúa para sacarlo de allí.

Solicita una indemnización de 1.464,75 euros. Adjunta a la reclamación copias de la factura de reparación del vehículo por ese importe, del permiso de circulación y de varias fotografías en las que se aprecia el vehículo atascado en la zanja.

Segundo.- El 15 de marzo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica al reclamante.

Tercero.- El 21 de abril el ingeniero de caminos, canales y puertos municipal informa de que "Las obras que se estaban ejecutando en esa zona corresponden a la Urbanización del Sector S-26, xxxx2". Añade que "La empresa adjudicataria de las obras de referencia es UTE qqqqq (...), siendo el promotor de las mismas el Consorcio para la Gestión del Polígono Industrial de xxxx2" (...) que son a quienes deberá dirigir la reclamación.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia al interesado, reitera las alegaciones de su escrito de reclamación.

Quinto.- El 27 de mayo se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación fundamentada en que, al no constar que en la fecha del siniestro las obras estuvieran recibidas por el Ayuntamiento, es el Consorcio para la Gestión del Polígono Industrial de xxxx2, que goza de personalidad jurídica propia diferente a la del Ayuntamiento, quien en su caso debería responder del daño sufrido por el reclamante.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Sexto.- Previa petición efectuada por este Consejo Consultivo, se recibe copia de los estatutos del Consorcio para la Gestión del Polígono Industrial de xxxx2 y una copia del pliego y del documento de formalización del contrato suscrito con la UTE qqqqq.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos”.



La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre,



se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

5ª.- En relación con el fondo del asunto, comprobada la realidad y la certeza de las lesiones sufridas por el reclamante, es preciso analizar la solución adoptada en la propuesta de resolución, es decir, la desestimación de la reclamación fundamentada en la consideración de que al no estar las obras recibidas por el Ayuntamiento en la fecha en que se produjo el siniestro, es el Consorcio para la Gestión del Polígono Industrial de xxxx2, que goza de personalidad jurídica propia diferente a la del Ayuntamiento, quien en su caso debería responder del daño sufrido por el reclamante.

Para ello, en primer lugar ha de partirse de que el artículo 110 del texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, dispone:

“1. Las Entidades pueden constituir Consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas.

»2. Los Consorcios gozarán de personalidad jurídica propia.

»3. Los Estatutos de los Consorcios determinarán los fines de los mismos, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

»4. Sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

»5. Para la gestión de los servicios de su competencia podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación de Régimen local”.

Al amparo de este precepto, mediante escritura pública otorgada el 27 de noviembre de 1997 se constituyó entre el Ayuntamiento de xxxx1 y la Caja de Ahorros Municipal de xxxx1 el Consorcio para la Gestión del Polígono



Industrial de xxxx2 III con “plena capacidad jurídica y de obrar para actuar, de acuerdo con sus fines, en régimen de derecho público y privado, sin más limitaciones que las previstas en la legislación vigente”.

Posteriormente, el 4 de abril de 2002, se otorga nueva escritura pública de modificación de estatutos del Consorcio para la Gestión del Polígono Industrial de xxxx2 III y IV.

El título I de los Estatutos contiene las “Disposiciones Generales” que integran el régimen jurídico del Consorcio.

Incardinado en este título I, el artículo 2 dispone que “Dentro de sus fines generales de interés público y social, el Consorcio tendrá por objeto:

»a) La gestión de los terrenos delimitados para llevar a cabo la ampliación del Polígono Industrial de xxxx2, incluso en su caso como beneficiario de las expropiaciones realizadas por el Ayuntamiento de xxxx1 o como cesionario por cualquier otro título.

»b) La urbanización de todos los terrenos adquiridos conforme a la letra anterior, en orden a facilitar la ejecución del planeamiento y a garantizar que su destino resulte acorde al uso de interés social previsto en dicho planeamiento.

»c) La prestación de cuantos servicios, estudios, asesoramiento y asistencia técnica fuesen precisos para el cumplimiento de los fines perseguidos por la creación del suelo industrial”.

El título II se refiere al “Régimen Orgánico y Funcional” y contiene disposiciones relativas al Consejo Rector, al Presidente y al Consejero Delegado del Consorcio.

El título III contiene el “Régimen Económico y Financiero” y, por último, el título IV la “Modificación de Estatutos y disolución del Consorcio”.

A la vista del artículo 110. 2 del texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y del contenido de los estatutos, no cabe duda de que el Consorcio para la Gestión del Polígono Industrial de



xxxx2 III y IV goza de personalidad jurídica propia e independiente de la de las entidades que intervinieron en su constitución.

Ahora bien, esta afirmación no implica que haya de aceptarse la solución adoptada en la propuesta de resolución, puesto que a la vista de la naturaleza del Consorcio para la Gestión del Polígono de xxxx2 y de algunas circunstancias que concurren en el supuesto de hecho que se examina, resulta admisible que el interesado haya dirigido al Ayuntamiento de xxxx1 su reclamación de responsabilidad patrimonial.

En primer lugar, en lo que respecta a la naturaleza jurídica del Consorcio para la Gestión del Polígono de xxxx2, puede afirmarse que éste tiene naturaleza de Entidad Local.

Así, procede traer a colación la doctrina mantenida por los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo (v. gr., Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de febrero de 2005) que con apoyo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de abril de 1999), lleva a la consideración de que "Es cierto que el artículo 107.2 del texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local, aprobado por Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, atribuía a los Consorcios la condición de entidades locales, y que esta norma no se reitera en el artículo 110.2 del texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), pero ello se debe a que, dada la amplitud de fines que puedan asumir los Consorcios, así como tomando en cuenta que pueden constituirse con Entidades privadas sin ánimo de lucro, posibilidad que no admitía el artículo 107 del Decreto 3.046/1977, el Texto Refundido de 1986 no ha querido caracterizar a todos los Consorcios que puedan constituirse al amparo de su artículo 110 como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local, existiendo razones -ya expuestas- para atribuir esta naturaleza al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias".



A continuación, el Tribunal procede a examinar las circunstancias concurrentes en el mencionado Consorcio para determinar si es una Entidad Local y concluye que "Si se examinan los arts. 4 y 5 de los Estatutos del Consorcio, así como su artículo 1, debe concluirse en los términos que exige la Sentencia del Tribunal Supremo antes citada, que las funciones que se le atribuyen al Consorcio actor constituyen una competencia propia de los Entes locales, que se encuentra atribuida a los Municipios, referentes al abastecimiento de aguas y saneamiento. Así su artículo 1 establece que el Principado de Asturias, los demás Concejos que allí se recogen y la Confederación Hidrográfica del Norte constituyen un Consorcio dotado de personalidad jurídica propia e independiente con la finalidad genérica de contribuir a las necesidades de abastecimiento de aguas y saneamiento de la zona de Asturias, que comprenden los citados Concejos -ver art. 25.2 I y 26.1ª de la Ley 7/85-".

Trasladando esta doctrina al presente supuesto, puede afirmarse que dados los fines y objeto del Consorcio para la gestión del Polígono industrial de xxxx2 que se enumeran en el artículo 2 de sus estatutos y que se incardinan dentro de las competencias propias de los Entes locales en materia de urbanismo, aquél tiene naturaleza de Entidad Local.

Sentado lo anterior y obviando el examen de la cuestión relativa a la sujeción del Consorcio para la gestión del Polígono industrial de xxxx2 a la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas en la adjudicación de las obras de urbanización del sector donde se produjo el siniestro que ha dado lugar a la interposición de la reclamación, procede analizar la adecuación de la actuación del interesado -que dirigió su reclamación al Ayuntamiento de xxxx1- en virtud de las circunstancias concurrentes.

Para ello ha de partirse de nuevo de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia. Así, en su Sentencia de 18 de septiembre de 2001 sostiene que "El precepto en que se marcan los elementos esenciales del régimen legal de los consorcios es el enunciado en referido art. 110 T.R.R.L., al decir en su apartado 3 que "los estatutos ... determinarán ... (sus) fines ..., así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero" lo que acredita que en atención a su carácter de entidades constituidas para atender a fines concretos y determinados, que tienen la nota de ser también competencia común de otras entidades, aunque en todo caso una de ellas debe ser una



Administración Pública, el legislador no ha sometido rigidamente su organización a los tipos legalmente preestablecidos, sino que teniendo en cuenta la gran variedad de posibles fines y partícipes en los Consorcios y su consiguiente mayor o menor complejidad, la ha flexibilizado, encomendando a sus Estatutos la adopción de la que considere más idónea a las necesidades de su buen funcionamiento”.

Por otro lado, en su Sentencia de 30 de abril de 1999 el Tribunal Supremo afirma que “el art. 110.3 T.R.R.L. permite a los estatutos de los consorcios determinar las particularidades de su régimen orgánico y funcional, pero ello ha de entenderse dentro del cumplimiento de las normas imperativas fijadas por la legislación de régimen local, por lo que no pueden contradecir lo establecido en una norma de ley dotada de dicho carácter”.

Esta sujeción a las normas imperativas establecidas en la legislación de régimen local así como en el resto del ordenamiento jurídico resulta totalmente lógica, ya que una solución contraria implicaría la existencia de parcelas de actuación de entidades públicas de naturaleza local no sujetas al Derecho.

Examinados los estatutos del Consorcio para la Gestión del Polígono Industrial de xxxx2, no se observa que contenga ninguna previsión relativa a la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de actuaciones u omisiones del Consorcio en el desarrollo de su actividad en el marco de sus objetivos.

Por ello, este Consejo Consultivo considera que no sólo resultan aplicables las normas reguladoras del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración a la actuación del Consorcio de referencia, sino que a la vista de la falta de previsión en los estatutos del órgano que habría de resolver una eventual reclamación, así como del que habría de tramitar el correspondiente procedimiento, resulta totalmente admisible el que el interesado haya dirigido su reclamación al Ayuntamiento de xxxx1, sin que quepa una desestimación de la reclamación en los términos de la propuesta de resolución examinada.

De este modo, el Ayuntamiento de xxxx1, en virtud del principio de colaboración entre Administraciones Públicas consagrado en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debería dar traslado de la reclamación al



órgano competente del Consorcio para tramitar el procedimiento o, en el caso de no existir dicho órgano, tramitarlo el propio Ayuntamiento, dada su condición de parte integrante del Consorcio dotada del aparato administrativo necesario para ello.

Además de lo anterior, ha de tenerse presente que con independencia de que no se hubiera producido la recepción de la obra por parte del Ayuntamiento, el Sector S-26 del Polígono Industrial de xxxx2 se encuentra dentro del término municipal de xxxx1 y sobre él debe el Ayuntamiento ejercer sus potestades de vigilancia y policía con la finalidad de verificar, entre otros extremos, que se han adoptado los medios para impedir el tránsito de vehículos en caso de no darse las condiciones de seguridad necesarias.

Por todo lo hasta aquí expuesto, este Consejo Consultivo considera que no procede la desestimación de la reclamación ni por el motivo ni en los términos contenidos en la propuesta de resolución examinada, sino que el Ayuntamiento deberá tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado con la reclamación presentada.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

En el actual estado de tramitación, no procede emitir dictamen en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos por su vehículo en un accidente por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.