



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 7 6 / 2 0 1 2

(Sección 2ª)

La Laguna, a 28 de marzo de 2012.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arona en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por C.N.A., en nombre y representación de C.C.U.I., S.L., por daños ocasionados como consecuencia de los pagos realizados por esta empresa con posterioridad a la recepción de las obras de urbanización por el citado Ayuntamiento (EXP. 112/2012 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de Arona, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por supuesto enriquecimiento injusto del Ayuntamiento de Arona.

2. La legitimación para la solicitud de Dictamen, el carácter preceptivo de la misma y la competencia del Consejo para su emisión se derivan de los arts. 12.3 y 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

3. El fundamento fáctico del caso que nos ocupa descansa en que, en fecha 30 de septiembre de 2005, tras celebrarse el acta de recepción de la obra de urbanización, particularmente, del Sector R2M de Cabo Blanco, en virtud de acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de la Administración municipal, la Corporación Local incumplió con lo prescrito en el apartado tercero del acuerdo de recepción, por el que se determina que le corresponde *“asumir la prestación de todos los servicios en este núcleo por cuenta del Ayuntamiento”*.

---

\* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

Como consecuencia de ello, tanto la empresa promotora (C.C.U.I., S.L.) como la contratista (A.C.D.U., S.L.) continuaron abonando los recibos de U. y C. tras solicitar reiteradamente al Ayuntamiento de Arona el cambio de titularidad de los contadores de agua así como la suscripción de los correspondientes contratos de energía eléctrica.

Al entender que ha habido un enriquecimiento injusto a favor de la Administración, la representante legal de la empresa promotora reclama al Ayuntamiento de referencia que atienda sus obligaciones, e indemnice a ambas empresas por haber atendido éstas una obligación que no les competía desde que se recibió la obra por la Corporación Local. En concreto, reclaman el pago de una cuantía que cifra en 51.047,50 euros, cantidad justificada en las facturas abonadas que acompañan al escrito de reclamación.

4. En este supuesto es de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de las Bases De Régimen Local (LRBRL). Así como los correspondientes preceptos del Código Civil relativos al enriquecimiento sin causa.

## II

1. Entre los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de responsabilidad figuran las las siguientes actuaciones:

a) Con fecha 16 de noviembre de 2001 se adoptó acuerdo por el Ayuntamiento en Pleno, en virtud del cual se adjudicó la ejecución del Plan Parcial del sector R2M de Cabo Blanco a la entidad C.C.U.I., S.L., conforme al establecimiento de sistema de concierto, de acuerdo con las determinaciones del convenio urbanístico que se aprueba, en cuya estipulación segunda señala: "al pertenecer la totalidad del terreno en que se pretende ejecutar el proyecto de urbanización a un único propietario éste será quien gestione directamente la ejecución del Plan, costeando íntegramente el mismo".

b) Realizada la obra, se aportó por la entidad antes mencionada certificado final de obra y memoria adjunta, así como certificado final de obra de la estación de bombeo y planta depuradora y certificado final de la dirección de obra del proyecto

de parque urbano de Cabo Blanco. Asimismo, se aportó acta de recepción de las obras de urbanización en fecha 29 de julio de 2005, suscrita por el contratista de la obra ejecutada, A.C.D.U., S.L., el Director de las obras, y por la representante de C.C.U.I., S.L.

c) Informe de carácter favorable emitido por el Área Técnica del Servicio de Urbanismo, de fecha de 22 de septiembre de 2005.

d) La Junta de Gobierno Local, además, adoptó con posterioridad, el 30 de septiembre de 2005, los siguientes acuerdos:

- Proceder a la recepción de las obras citadas por cuanto que las mismas se ajustan a las determinaciones del Proyecto de Urbanización aprobado, definidas en el Informe emitido por el Área técnica.

- Proceder a formalizar la recepción mediante el otorgamiento de escritura entre la Alcaldía y la entidad C.C.U.I., S.L., que certificada será remitida al Registro de la Propiedad para la práctica de la inscripción oportuna.

- Asumir la prestación de todos los servicios en este núcleo por cuenta de este Ayuntamiento.

- Notificar los acuerdos adoptados a la entidad C.C.U.I., S.L. a través de su representante legal, con expresión de los recursos oportunos con advertencia de que deberá ponerse en contacto con este Ayuntamiento para la formalización del Acta de recepción de las obras de urbanización.

La empresa C.C.U.I., S.L., es la adjudicataria y promotora del contrato de obras de urbanización, actúa mediante representación legal, y reclama la cuantía indemnizatoria que le debe la Corporación Local, reflejada en las facturas, tanto a esta sociedad como lo que proceda indemnizar a A.C.D.U., S.L.

Esta última, contratista de la obra, únicamente solicitó baja de licencia municipal de acople de agua, la cual fue concedida en fecha 16 de enero de 2007. Del mismo modo que la Propuesta de Resolución, entendemos que en el presente procedimiento esta entidad no formula reclamación alguna.

El preceptivo cambio de titularidad de las correspondientes pólizas de abono e alumbrado público y parque urbano solicitada por C.C.U.I., S.L. fue finalmente atendida por el Ayuntamiento de referencia el 1 de agosto de 2006 y el 13 de diciembre de 2006.

2. El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación en fecha 14 de marzo de 2011, sin perjuicio de que con anterioridad, en fecha 30 de octubre de 2006, 11 de diciembre de 2006 y 26 de enero de 2007, se hubieran dirigido por parte de estas entidades a la Administración municipal otras solicitudes con el mismo objetivo a atender. Finalmente, en fecha 21 de septiembre de 2011 se solicitó al Ayuntamiento que confirmara el sentido positivo del presunto silencio administrativo producido con ocasión del procedimiento.

3. La reclamante, ante la falta de respuesta a este último escrito, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial por enriquecimiento injusto formulada el 14 de marzo de 2011. Mediante resolución de oficio emitida en fecha 23 de enero de 2012, el secretario judicial del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de Santa Cruz de Tenerife emplaza a los interesados del procedimiento para que se personen y comparezcan (Recurso núm. 576/2011).

4. En todo caso, la reclamación administrativa se admitió a trámite en vía administrativa por el Ayuntamiento de Arona en fecha 10 de noviembre de 2011, sin razón alguna que justifique la tardanza. Por lo demás, el procedimiento se desarrolló correctamente en aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que lo ordenan.

5. La Propuesta de Resolución se emitió en fecha 22 de febrero de 2012, por tanto, habrá de resolverse vencido el plazo de seis meses que la Ley ordena para resolver el procedimiento desde que se interpuso el escrito de reclamación. No obstante, la Administración está obligada a resolver expresamente en virtud del art. 42.1 LRJAP-PAC.

### III

1. La Propuesta de Resolución es de sentido estimatorio sólo en cuanto a la reclamación presentada por C.C.U.I., S.L., por entender que existe responsabilidad patrimonial como consecuencia de los pagos realizados por esta empresa desde la recepción de las obras del sector de Cabo Blanco hasta la asunción de los gastos correspondientes por el Ayuntamiento en concepto de facturas de luz y gastos correspondientes a la conservación y mantenimiento de la depuradora. Añade el órgano instructor que la Intervención de Fondos reconoce la procedencia de abonar a C.C.U.I., S.L., la cantidad de 9.437,3 euros más los intereses por demora que procedan.

2. La existencia de un enriquecimiento sin causa se deduce de los documentos obrantes en el expediente. Así, concretamente, cabe destacar los siguientes:

- Acta de Recepción de las obras de urbanización del plan parcial sector R2m de Cabo Blanco: el punto tercero del citado Acuerdo acredita que el Ayuntamiento tenía la obligación de asumir la prestación de todos los servicios una vez recibida la obra.

- Facturas de C. abonadas por la entidad A.C.D.U., S.L., desde mayo de 2005 hasta junio de 2006; y las abonadas por C.C.U.I., S.L. por la conservación y mantenimiento de bombeo durante octubre, noviembre y diciembre del año 2005 a la entidad C., así como las facturas de U., para suministro de energía tanto las referidas al nº de póliza 505606459 justificada hasta agosto de 2006, como con el contrato de suministro con el nº de póliza 505730282 justificada hasta diciembre del 2006.

3. Nos encontramos ante un supuesto en el que ambas sociedades, tanto la promotora como la contratista, han asumido una obligación que no les incumbía, obligación de carácter expresa relativa a la prestación de los servicios mínimos obligatorios que en el caso que nos ocupa debió atender el Ayuntamiento de Arona como establece el art. 26 LRBRL.

Cierto es que las sociedades abonaron las facturas voluntariamente, puesto que el contrato de obras, una vez ejecutado y recibido por la Corporación Local, se extingue, extinguiéndose con él las responsabilidades del contratista (art. 205.3 LCSP). Sin embargo, ello no es óbice para que surja la responsabilidad de la Administración, en los términos que se indica a continuación.

4. En efecto, la reclamación formulada tiene relación inmediata con el gasto que ha supuesto para la entidad C.C.U.I., S.L. y A.C.D.U., S.L., el abono de las facturas de agua y luz por no haber operado el cambio de titularidad de los contratos de servicios que debió suscribir el Ayuntamiento. Desde este punto de vista, no cabe ignorar que la causa mediata que ha ocasionado el daño por el que se reclama deriva de un contrato administrativo de obras. En todo caso, además, la reclamante ha evitado así un mal mayor, cual es que el interés general (la prestación de servicios mínimos obligatorios), que en caso contrario habrían quedado desatendidos.

Es evidente que la Administración se ha enriquecido sin causa alguna que lo justifique. Enriquecimiento injusto que deriva del incumplimiento reiterado del punto tercero del acta de recepción de la obra de urbanización, y aunque el contrato

se encuentre extinto es obvio que el Ayuntamiento de Arona ha de responder por las facturas que no atendió personalmente.

La Propuesta de Resolución es de sentido parcialmente estimatorio, en tanto que se limita a reconocer la indemnización procedente a C.C.U.I., S.L., por los pagos que esta empresa vino a realizar, que ascienden a 9.437,3 euros, cantidad a la que habría que sumar los correspondientes intereses de demora, de acuerdo con lo prescrito en el art. 142.3 LRJAP-PAC.

Es correcta la Propuesta de Resolución, porque la indemnización no puede hacerse extensiva a los gastos soportados por la entidad A.C.D.U., S.L., pues corresponde en su caso a esta empresa formular la correspondiente reclamación, a menos que la empresa C.C.U.I., S.L. acredite que se ha subrogado en el pago de tales gastos, extremo que no figura acreditado en el expediente.

5. Sin perjuicio de la argumentación sustantiva precedente, es lo cierto también que la reclamación se ha interpuesto habiendo transcurrido el plazo legalmente establecido para las reclamaciones formuladas por la vía de la responsabilidad extracontractual.

Sin embargo, en la materia que singularmente nos concierne, la jurisprudencia ha dejado establecido que el plazo anual de prescripción puede no ser aplicado, excepcionalmente, a la "*condictio*" o "*actio de in rem verso*".

Así, en la STS de 10 de octubre de 1978 (Ar. 3660), ante una "vía de hecho" administrativa que había dado lugar a al enriquecimiento sin causa, se limita a negar la aplicación de la prescripción propia de la responsabilidad sin señalar cuál será el plazo procedente. En la de 25 de junio de 1981 (Ar. 2483), en un enriquecimiento sin causa originado por la ejecución de un contrato nulo, sólo añade que la acción no habría prescrito "ni aun acudiendo a las llamadas prescripciones cortas, dentro de las cuales parece encontrar su encaje en el apartado 1ª del art. 1963 CC, que señala el plazo de tres años". Finalmente, la STS de 6 de marzo de 1991 (ar. 2506), ante un enriquecimiento ocasionado por la ejecución de una obra complementaria, se opta por el "plazo de quince años previsto en el art. 1964 CC -de expresa aplicación subsidiaria en la contratación administrativa, según el art. 4.1 LCE- para las acciones personales".

Las dos últimas sentencias citadas acuden para resolver la cuestión al Código Civil, y, aceptando ese planteamiento de quince años del art. 1.964 debería

prevalecer por ser el que efectivamente es aceptado para la acción de enriquecimiento por el Derecho civil.

Cabe aplicar esta doctrina al supuesto sometido a nuestra consideración, toda vez que además la entidad interesada insta el cambio de titularidad en los servicios contratados en los escritos que dirige a la Administración en 2006 y 2007, lo que de suyo lleva la exigencia de las cantidades indebidamente ingresadas para atender a su mantenimiento.

Este planteamiento de fondo, por lo demás, se encuentra asimismo en la base de la doctrina del Consejo de Estado establecida sobre el particular. Cuando, en su Dictamen nº 560/1997, de 24 de abril de 1997, observa: *“como viene reiterando, con carácter general, este cuerpo Consultivo, no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tiene otra vía procedimental específica, prevista en el Ordenamiento jurídico, como es el caso de las pretensiones de resarcimiento derivadas de relaciones jurídicas específicas que ligan previamente a Administración y particular, ya sea por ejemplo relaciones contractuales, concesionales, expropiatorias o de servicios. (...) Por ello, si bien es cierto que los daños sufridos por el contratista con ocasión de una relación contractual administrativa informan el posible contenido resarcitorio y el procedimiento legalmente establecido para sustanciar la pretensión indemnizatoria que eventualmente pueda deducirse, y consiguientemente, no resultan aplicables las normas relativas al régimen de la responsabilidad extracontractual de la Administración, ello no obsta para afirmar la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado en estos casos”*. En sentido similar, también el Dictamen nº 3078/2000, de 8 de noviembre de 2000.

Y análogas consideraciones mueven a la jurisprudencia ordinaria a pronunciarse en el mismo sentido. Así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sede en Las Palmas) núm. 598/2004, de 9 de julio [JUR 2004\267220]: *“«Las precisiones de orden fáctico y jurídico consignadas, son ciertamente reveladoras de que las diferentes cantidades pretendidas y reconocidas por los conceptos expresados en las distintas sentencias dictadas, dimanen de una responsabilidad exclusivamente contractual, cuya cuantificación concreta se determina jurisdiccionalmente para compensar las obras ejecutadas, tanto las comprendidas en el proyecto original, como en los reformados u otros conceptos*

*cuyo abono procedía en armonía con el previo contrato, reconociéndose además los intereses desde la fecha de la intimación a la Administración, y siendo ello así no parece pueda dudarse de que deviene de todo punto inexacta la afirmación de que se ha producido el alegado por el recurrente "retraso de 17 años en el pago", habida cuenta que sólo cuando la Sala de instancia fijó las cantidades que procedía pagar, nótese que era imprescindible la previa liquidación, quedó determinado el "quantum" y sólo desde entonces podrían ser calculados los intereses reconocidos en razón de la demora en el pago, previstos en la Ley y Reglamento de Contratos del Estado, al modo que el Tribunal había declarado en la sentencia. Consecuentemente, aunque la demanda articulada en el proceso del que proviene esta casación, se formulara con base en lo dispuesto en los artículos precitados 106, 40 y 139, por considerar producido un anormal funcionamiento de los servicios públicos, en el desenvolvimiento de la actividad administrativa, es lo cierto que las reclamaciones efectuadas han de entenderse vinculadas al contrato concertado, pues de él derivaban los derechos y obligaciones pretendidos y traían causa las concretas peticiones formuladas por el recurrente, sin que, como expresa la Sala de instancia, quepa definir un daño o lesión más allá de la órbita de lo pactado, para sustituir los intereses reconocidos por la actualización de las obras y servicios según los índices IPC, lo cual determina la corrección jurídica de lo resuelto en la sentencia recurrida, la procedencia de atender a lo decidido con anterioridad, y la calificación del primer motivo casacional examinado como improcedente, en cuanto no resultan infringidas las normas invocadas, más arriba aludidas» [Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 16 octubre 2001 (RJ 2001, 10088)].*

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución objeto de Dictamen es conforme a Derecho, de acuerdo con lo expuesto en el Fundamento III.