



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 / 2 0 1 4

(Sección 1ª)

La Laguna, a 11 de febrero de 2014.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por J.L.G.R., en nombre y representación de la empresa P.21, S.L., por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio municipal de alumbrado (EXP. 9/2014 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Arona, al serle presentada una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños derivados del pago por la reclamante de facturas de alumbrado público que a su entender corresponden al Ayuntamiento, considerando que con ello se ha producido un enriquecimiento injusto a favor del mismo.

2. En cuanto al procedimiento a seguir, del análisis de la legislación vigente se deduce que no existe uno específico para los supuestos, como el presente, de reclamaciones por enriquecimiento injusto, por lo que procede analizar si resulta de aplicación el regulado tanto por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), como en su desarrollo por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP). Ésta ha sido la vía utilizada por la Administración municipal en la tramitación de este procedimiento.

* PONENTE: Sr. Fajardo Spínola.

Tal cauce procedimental resulta aplicable a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración pública; es decir, a cuantas hagan derivar la misma de la existencia de una lesión producida por el funcionamiento de los servicios públicos, por lo demás de naturaleza extracontractual.

Respecto a la competencia de este Consejo Consultivo para emitir dictamen, hemos venido considerando que el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC) es aplicable a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial extracontractual del art. 139 y siguientes LRJAP-PAC, así como a los supuestos de responsabilidad derivada de contratos de carácter administrativo. Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante en multitud de Dictámenes (DCC 206/2005, DCC 437/2008, DCC 179/2009, DCC 435/2011, DCC 604/2012, entre otros) que la preceptividad del dictamen y consiguiente necesidad de solicitarlo no se limita sólo a la responsabilidad extracontractual derivada del funcionamiento de los servicios públicos, pues el art. 11.1.D.e) LCCC dispone dicha preceptividad en las “reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial”, sin distinguir si esta responsabilidad patrimonial es de origen contractual o extracontractual, o incluso como en este caso derivada de un cuasicontrato.

Como donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir, el art. 11.1.D.e) LCCC abarca las reclamaciones de uno y otro origen, y así se ha entendido siempre por el Consejo de Estado cuya Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, en su art. 12.13, dispone la preceptividad del dictamen en todos los procedimientos de reclamación a la Administración de indemnización de daños y perjuicios en cuantía superior a 6.000 euros, sin distinguir entre las de origen contractual o extracontractual (entre otros, resultan de interés para el presente caso los Dictámenes del Consejo de Estado 1093/1991, de 3 de octubre de 1991 y 3114/2002, de 30 de enero de 2003).

No obstante, se estima que tal interpretación extensiva no puede alcanzar a ser aplicada a los supuestos en que la Administración interviene en relaciones de Derecho privado, carentes del carácter propio del giro o tráfico administrativo, resultando exigible que hubiere intervenido revestida del *imperium* que ordinariamente la caracteriza. De no cumplirse este requisito, las reclamaciones frente a la Administración por daños derivados de tales relaciones jurídico privadas habrán de seguir el cauce establecido en los arts. 120 y 121 de la citada LRJAP-PAC.

Con base en lo anteriormente expuesto, cabe entender también que dentro del término “responsabilidad administrativa patrimonial” se deben incluir las

reclamaciones de indemnización correspondientes a aquellos casos en los que los particulares consideran que el daño se le ha causado a través de un enriquecimiento injusto obtenido por la Administración, pues de entenderse probado tal extremo le generaría a la Administración una responsabilidad patrimonial, de la que podría derivar una compensación económica a favor de quien a su costa se ha empobrecido injustamente. Todo ello, a condición de que la Administración intervenga como, de ordinario, revestida del *imperium* propio del giro o tráfico administrativo.

En el presente caso, la Administración intervino en ejercicio de su competencia urbanística, pero también luego debió haber intervenido en la prestación del servicio de alumbrado público, con lo que se cumple el requisito expuesto en el párrafo anterior para considerar aplicable el procedimiento de los arts. 139 y s.s. LRJAP-PAC. Y ello aunque en esta circunstancia la empresa reclamante ni siquiera era la titular de la ejecución privada de la urbanización, que correspondió a la Junta de Compensación, y que por ello es la que mantenía con la Administración actuante una relación jurídica directa.

Por ello, en relación con esta reclamación debe dictaminar preceptivamente este Consejo Consultivo cuando los particulares ejercen contra la Administración municipal una acción de enriquecimiento injusto. En consecuencia, es preceptiva la solicitud de dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) LCCC remitida por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Arona, de acuerdo con el art. 12.3 de la misma.

3. En su escrito de reclamación el representante de la empresa afectada ha manifestado que su mandante fue la contratista que ejecutó las obras de urbanización del "Plan Parcial Colinas de Guaza", y que el día 11 de agosto de 2006, en sesión celebrada por la Junta de Gobierno Local, se adopta el Acuerdo por el que se procede a la recepción de tales obras porque se considera que las mismas se ajustan al proyecto de urbanización aprobado.

4. Sin embargo, el Ayuntamiento, pese a tal recepción, no se hizo cargo del abono del suministro eléctrico del alumbrado público, por lo que su representada asumió el abono de los gastos generados por dicho alumbrado, pues con ello evitaba a la zona conocida como "Residencial Vistahermosa" los inconvenientes propios de sufrir la falta del alumbrado público. En el expediente figuran facturas de la compañía suministradora de energía eléctrica destinada al alumbrado público, a

nombre de la empresa P.21, S.L., desde el 2 de octubre de 2006 al 2 de marzo de 2011, y pagadas contra cuenta bancaria de tal empresa.

Por este concepto, la empresa afectada hizo un desembolso de 25.758,81 euros con tal finalidad, pese a no tener ninguna obligación legal de realizarlo, por lo que la reclamante considera que la omisión de la Administración a la hora de prestar un servicio público al que estaba obligada, asumiéndolo su representada, le ha causado un daño del que debe responder patrimonialmente dicha Corporación Local.

Por todo ello, reclama dicha cantidad en concepto de compensación debida.

II

1. El presente procedimiento comenzó el 13 de mayo de 2010, mediante la presentación del escrito de reclamación.

En lo que se refiere a su tramitación, la misma se desarrolló de forma correcta: consta el informe del Servicio, no se procedió a la apertura del periodo probatorio, pues el reclamante no propuso la práctica de prueba alguna, y se le otorgó el trámite de vista y audiencia.

Por último, el 14 de enero de 2014, se emitió la Propuesta de Resolución, habiendo vencido el plazo resolutorio años atrás, sin justificación alguna para una dilación tan excesiva.

2. Por lo demás, corresponde hacer referencia específica a la legitimación activa de la empresa reclamante, la cual deriva directamente de haber promovido este procedimiento como titular de pretendidos derechos o intereses legítimos (art. 31.1ª. LRJAP-PAC), al haber pagado las facturas del alumbrado público.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación efectuada, puesto que el Instructor manifiesta, primeramente, que se debe distinguir entre la acción de responsabilidad patrimonial y la acción de enriquecimiento injusto, siendo ambas independientes sin que pueda subsumirse el enriquecimiento injusto en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, lo que a su juicio implica que en el presente asunto la interesada no ha ejercitado una acción de responsabilidad patrimonial.

A su vez, considera que no cabe entender en este supuesto que se haya producido un enriquecimiento injusto por su parte, pues la empresa actuó de forma

voluntaria, sin requerimiento previo por su parte, y, además, lo hizo en su propio beneficio.

2. En este caso, antes de iniciar el estudio de la cuestión de fondo es necesario aclarar varias cuestiones previas.

Así, en primer lugar, tanto en la Sentencia del Tribunal Supremo que se cita en la Propuesta de Resolución (STS de 12 diciembre 2012, recurso de casación 5694/2010), como en la abundante y reiterada Jurisprudencia dictada al efecto, se distingue entre la acción de responsabilidad patrimonial y la acción de enriquecimiento injusto, considerándolas ambas plenamente autónomas.

Además, se señala en ella que el enriquecimiento injusto o sin causa no sólo es un principio general del Derecho, que rige también en el Derecho Administrativo, sino que además debe considerarse como una acción propia y singular de tal rama del Derecho, diferente también de la que se ejercita en el Derecho Civil, por razón de las peculiaridades propias de aquél.

Por lo tanto, ambas acciones son independientes, deduciéndose con toda claridad de la Jurisprudencia la posibilidad de ejercitarlas independientemente o conjuntamente, sin que pierdan su autonomía, entendiéndose que en este asunto sólo se ejercita la acción de enriquecimiento injusto, pues ni siquiera hace mención la interesada en su escrito de reclamación a una indemnización por daños y perjuicios, sino que solicita únicamente una compensación económica por haber abonado el coste de un servicio público de titularidad municipal.

3. Así, este Consejo Consultivo en virtud de su normativa, tal y como se señaló en el Fundamento I, dictamina preceptivamente sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, incluyéndose no sólo la extracontractual y la contractual, sino también la generada por enriquecimiento injusto (supuesto éste encuadrable en la figura del cuasicontrato), razón por la que se procede a determinar si se ha producido en este asunto.

4. En el presente caso concurren una serie de hechos cuya realidad no es puesta en duda por ninguna de las partes.

En primer lugar, el día 11 de agosto de 2006, en sesión celebrada por la Junta de Gobierno Local, se adopta el Acuerdo por el que se procede a la recepción de las obras de urbanización e instalaciones, lo que implicaba que, en aplicación de la normativa urbanística, sólo al Ayuntamiento le correspondía el mantenimiento,

conservación de las obras de urbanización recepcionadas y prestación de los servicios públicos correspondientes, incluido el del alumbrado público, desde tal momento (art. 138 y ss. del Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias).

En segundo lugar, la interesada actuó con la única finalidad de evitar a la zona conocida como "Residencial Vistahermosa", cuyas obras ejecutó, los inconvenientes de la falta de alumbrado público, abonando las facturas correspondientes de forma absolutamente voluntaria, consintiendo durante casi cinco años que fuesen emitidas a su nombre, sin que conste requerimiento de reembolso al Ayuntamiento y sin que existiera ni mandato ni acuerdo con la Administración al efecto; por tanto, actuando de *motu proprio*.

5. En lo que específicamente se refiere al enriquecimiento injusto cabe señalar que para que concurra en el ámbito administrativo resulta necesaria la concurrencia de la totalidad de los requisitos jurisprudencialmente exigidos: enriquecimiento patrimonial para una de las partes, con el consiguiente empobrecimiento para la otra, relación de causalidad entre ambos, y el más importante de los mismos: la falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento, requisito que no se cumple en este caso. Efectivamente, señala la citada sentencia que *"el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración"*. En el supuesto sobre el que se dictamina no se aprecia la concurrencia de tal requisito.

6. En definitiva, en el presente caso no concurre el requisito de la falta de causa, esencial para configurar la existencia de enriquecimiento injusto, pues la interesada actuó de forma voluntaria, concedora de la ausencia de toda obligación de abonar el suministro eléctrico del alumbrado público, haciéndolo en beneficio propio, pues quería evitar incomodidades a los propietarios y posibles adquirentes de las viviendas que ejecutó en la zona mencionada.

7. A su vez, como se establece en la citada Sentencia, la institución jurídica del enriquecimiento injusto resulta encuadrable en la figura de los cuasicontratos (arts. 1887 y ss. del Código Civil), en este caso, en la gestión de negocios ajenos (arts. 1888 a 1894 del Código Civil). No obstante, tampoco en este supuesto concurren los requisitos exigidos por dicha normativa para entender que estamos ante una gestión

de negocios ajenos que haya generado tal enriquecimiento injusto, pues se exige no sólo que el gestor oficioso actúe sin mandato alguno del dueño del negocio, sino que el gestor actúe, exclusivamente, en interés y provecho del dueño o, al menos, para evitarle un perjuicio inminente y manifiesto. Sin embargo, la empresa actuó, como ha quedado constatado, en interés propio y sin evitarle perjuicio alguno a la Administración.

8. La Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio, es conforme a Derecho, pues no se deduce responsabilidad patrimonial de los hechos relatados.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho.