

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 6 DE VALENCIA

Procedimiento Ordinario [ORD] - 000276/2022

SENTENCIA nº 81/23

En la Ciudad de Valencia, a quince de marzo de dos mil veintitrés.-

Visto por mí, _____, Magistrado Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º Seis de Valencia, el presente recurso seguido como Procedimiento Abreviado N.º 276 del año dos mil veintidós, seguidos a instancia del Letrado Sr. _____, en nombre y representación de la entidad mercantil BLUEDEC, S.L., con C.I.F. B-96911037, contra el Excmo. Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, representado por el Procurador Sr. _____, en impugnación de resolución de imposición de penalidad por demora en la ejecución de contrato, y en atención a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que en fecha diecisiete de junio de dos mil veintidós, por el Letrado Sr. _____, en nombre y representación de la entidad mercantil Bluedec, S.L., se formuló recurso contencioso administrativo en forma de demanda contra la Resolución de la Junta de Gobierno Local del Ajuntament de Riba-roja de Túria, recaída en el expediente 28/2021, que acordó imponer a la entidad recurrente una penalidad por importe de 34.006,39 euros, interesando, por los hechos y argumentos que señaló, la anulación de la misma, con condena en costas a la Administración demandada.

SEGUNDO.- Por Decreto de fecha siete de julio de dos mil veintidós se admitió a trámite el recurso contencioso administrativo, y se recabó el expediente administrativo, y tras aportarse éste en su integridad, mediante escrito de fecha veinticuatro de octubre de dos mil veintidós el Letrado Sr. _____, en nombre y representación de la entidad actora, se presentó escrito de demanda, solicitando, conforme los hechos y argumentos que señalaba que se dictara sentencia por la que se declarase la nulidad del acuerdo impugnado, y se condenara al Ayuntamiento a estar y pasar por dicho pronunciamiento, con condena en costas.

TERCERO.- Por resolución de fecha veintiséis de octubre de dos mil veintidós se tuvo por formalizado escrito de demanda y se dio traslado a la Administración demandada para que contestara a ella, y en fecha uno de diciembre de dos mil veintidós, por el Procurador Sr. _____ en nombre y representación del Ayuntamiento de Ribarroja del Turia, se

formuló escrito de contestación a la demanda, interesando se desestimara la misma, absolviendo al Ayuntamiento demandado y con condena en costas a la actora.

CUARTO.- Tras admitirse como única prueba la documental, y formular conclusiones ambas partes, quedó el procedimiento concluso para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la resolución que impuso una penalidades de 34.006,39 euros por demora en la ejecución del contrato, todo ello en relación al contrato de obras de la que era mercantil adjudicataria la entidad recurrente y relativo a la ampliación del cementerio municipal de la localidad de Quart de Poblet.

Pues bien, analizando en primer lugar la imposición de penalidad por demora en la ejecución del contrato, debemos señalar que esta penalidad no tiene naturaleza sancionadora, sino que estamos ante una consecuencia legal de naturaleza coercitiva. Así lo establece la jurisprudencia al referirse a las penalidades contractuales por incumplimiento durante la ejecución, así, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, de fecha tres de abril de dos mil catorce, expresamente manifiesta que *“las penalidades contractuales tienen carácter coercitivo y tienen por finalidad compeler al contratista para que ejecute el contrato cuyo plazo de ejecución total o parcial ha sido rebasado. Carecen de naturaleza sancionadora, esto es, no se utilizan para castigar conductas, sino como mecanismo jurídico de corrección de eventuales incumplimientos contractuales, de ahí que deban ser impuestas durante la ejecución del contrato, y no cuando el objeto del contrato ha finalizado, pues de no ser así la normativa en la materia no daría a la Administración la posibilidad de optar entre resolver o compeler al contratista con esas penalidades.”*

No nos encontramos, pues, ante el ámbito sancionador, sino en el seno del desarrollo y ejecución de un contrato administrativo, con cláusulas obligacionales para ambas partes, de forma que la Administración no está sujeta al ejercicio de la potestas auctoritas, regulada conforme a su especial normativa que impone, por ejemplo, la caducidad de las infracciones si no se procede a su tramitación y resolución en el plazo legalmente previsto, sino ante el ejercicio de un derecho a imponer unas penalidades, con finalidad distinta a la de la sanción, en el desarrollo de un contrato, habiendo calificado el Tribunal Supremo en sentencia de uno de octubre de dos mil once las mismas como medidas económicas que operan como incentivo para el cumplimiento puntual de los contratos administrativos; de igual forma, aun cuando, obviamente, para tomar dicha decisión deba seguir un

procedimiento para el cual se debe oír a las partes, ello no supone que el mismo tenga naturaleza sancionadora ni que se encuentre sometida al plazo de caducidad, tal y como se deduce de la sentencia de 15 de diciembre de dos mil once del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y en este caso no se discute que la contratista ha sido oída, se le ha dado trámite para alegar, en un procedimiento contradictorio, y la resolución adoptada es susceptible de recurso, esto es, se ha seguido el procedimiento establecido para ello en la legislación dotado de las garantías constitucionales de tutela judicial e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, conforme también se establece en la normativa europea aplicable.

Siendo legítima la imposición de esta penalidad prevista en el artículo 192 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que declara que *“los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido conforme al apartado 2 del artículo 76 y al apartado 1 del artículo 202. Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10 por ciento del precio del contrato, IVA excluido, ni el total de las mismas superar el 50 por cien del precio del contrato. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades que, para tales supuestos, se determinen en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo”*, el artículo 193 de dicha Ley establece lo siguiente:

“1. El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva.

2. La constitución en mora del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración.

3. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido.

El órgano de contratación podrá acordar la inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares de unas penalidades distintas a las enumeradas en el párrafo anterior cuando, atendiendo a las especiales características del contrato, se considere necesario para su correcta ejecución y así se justifique en el expediente.

4. Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 por 100 del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.

5. La Administración tendrá las mismas facultades a que se refieren los apartados anteriores respecto al incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.”

Y, de conformidad con todo ello, en la cláusula 28 del pliego de condiciones administrativas particulares, folio 192 del expediente, se dispuso que “cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total o parcial, la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades previstas en la LCSP-2017. Las penalidades se impondrán por acuerdo del órgano de contratación, adoptado a propuesta del responsable del contrato si se hubiese designado, que será inmediatamente ejecutivo, y se harán efectivas mediante deducción de las cantidades que, en concepto de pago total o parcial, deban abonarse al contratista o sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, cuando no puedan deducirse de las mencionadas cantidades”.

Así, debemos nuevamente señalar que el tenor de los artículos citados y de la cláusula expuesta es claro, por lo que también lo es su interpretación también, debiendo partir de que la penalidad impuesta y cuya adopción es el objeto del presente recurso tenía como objetivo reconducir la ejecución del contrato compeliendo a la contratista a que cumpla el mismo sin mayor demora.

Y, así, no se niega la realidad del incumplimiento y de la demora en la ejecución de la obra; sin embargo, se impugna el cómputo de los plazos y la inexistencia de justificación en dicha demora.

Dichos argumentos no pueden encontrar acogida, tal y como se expone:

1. En cuanto al inicio del cómputo de los plazos desde el 23 de junio de dos mil veinte, dicha es la fecha en que el recurrente volvió a retomar el inicio de las obras que estaban suspendidas por causa que no le era imputable; ahora bien, tal y como consta en el expediente administrativo, al recurrente se le notificó que había cesado dicha causa en fecha veinticuatro de mayo de dos mil veinte, entendiéndose notificado el tres de junio de dos mil veinte, y siendo por ello al contratista imputable ese período entre el tres de junio y el veintitrés de

junio en que no inició la obra, comenzando por ello desde el tres de junio el plazo de tres meses naturales, que finalizaba por ello el tres de septiembre de dos mil veinte, para terminar la obra, lo que no hizo, y por ello desde ese día tres de septiembre se constituyó en mora en el cumplimiento de sus trabajos.

Ciertamente no consta en el expediente la notificación de la orden de reanudación de los trabajos, pero puesto que es la parte recurrente quien alega que no le correspondía reanudar sus trabajos con anterioridad al veintitrés de junio de dos mil veintitrés, al día siguiente de la instalación de la línea eléctrica, lo que es contradicho por el informe de la dirección facultativa, no encontrándonos ante la prueba de la comisión de hechos constitutivos de una sanción, sino ante la prueba de inexistencia de demora, debiendo la parte actora probar la adecuada realización de los trabajos, que no se presume, le corresponde a ella probar que, pese a lo manifestado por la dirección facultativa, no tuvo oportunidad antes del 23 de junio de empezar los trabajos, habiéndose aportado por la Administración local prueba en contrario, por lo que de conformidad con los principios de la carga probatoria, no procede considerar inmotivado, erróneo o antijurídico el cómputo de fechas señalado por la Administración en el acto impugnado.

2. No es cierto que la dirección facultativa justifique el retraso habido desde el tres de septiembre de dos mil veinte hasta el mes de noviembre de dos mil veinte por causa de la pandemia, y no se ha demostrado por el recurrente que por dicha pandemia tuviera retrasos que afectaran en concreto a los suministros o subcontratas o personal destinado a la obra, siendo que en ningún momento procedió a solicitar una nueva ampliación del plazo de ejecución de la obra, ni tampoco por los excesos de obra en ejecución, siendo carga de la recurrente probar dicho extremo, no siendo bastante la reflexión sobre la causa de demora contenida en el informe de la dirección facultativa de fecha uno de febrero de dos mil veintiuno, que señala que pudo influir en ello la situación generada por la pandemia, pero ello exige una prueba de que así ha sido que brilla por su ausencia, no siendo tal la reproducción de las medidas de cierre perimetral, restricción en el número de personas reunidas, limitaciones de aforo relativas al confinamiento nocturno, toda vez que no afectaban al sector de la construcción ni a la obra que nos ocupa.

3. Carece de todo sustento jurídico la alegación referida a la falta de proporcionalidad. Estamos ante un contrato público, en que la exigencia de respeto al principio de legalidad, y de eficiencia y eficacia en el control de los recursos públicos es máximo. Ante una demora no corregida, cabe afirmar que no es potestad, sino obligación de la Administración, proceder, antes de la conclusión del contrato, a reconducir su ejecución para que no se siga produciendo dicha demora que afecta al interés público, y siendo el pliego la ley del contrato que vincula a las partes, conforme la doctrina pacífica establecida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencia de fecha 19 de diciembre de

dos mil uno, exigir el cumplimiento del mismo conforme la cláusula vigésimo octava expuesta, ante lo cual la única proporcionalidad que cabe es la que corresponde a valorar si procede resolver el contrato o a imponer estas penalidades. Y, como se alega por la parte demandada, restando una escasa proporción del contrato por cumplir, lo desproporcionado, y también perjudicial para el interés público, hubiera sido resolver el contrato. Recordando que, como antes hemos explicado, no estamos ante el ejercicio de una potestad sancionadora, por lo que no son aplicables los criterios de proporcionalidad señalados en el escrito de demanda.

Procede en definitiva la íntegra desestimación del recurso interpuesto.

SEGUNDO.- Conforme al artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *“en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho... En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.”*

En el caso que nos ocupa, no existen dudas jurídicas ni fácticas, por lo que procede seguir el criterio general, si bien limitando a mil ochocientos euros su cuantía, conforme los criterios orientativos del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia del año 2014 para proceso ordinario en esta jurisdicción contencioso-administrativa.

Vistos los preceptos citados y demás de aplicación,

FALLO

Que DESESTIMO ÍNTEGRAMENTE el recurso contencioso-administrativo promovido por el Letrado Sr. _____ en nombre y representación de la entidad mercantil Bluedec, S.L., contra el Excmo. Ayuntamiento de Quart de Poblet, representado por el Procurador Sr. _____, DECLARO AJUSTADOS A DERECHO el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Quart de Poblet, de fecha veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, confirmado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Quart de Poblet de fecha 12 de abril de dos mil veintidós, recaídos ambas en el expediente 28/2021, Contrato de Obras Ampliación del Cementerio Municipal, que acordó imponer a la entidad recurrente unas penalidades por importe de

34.006,39 euros, objeto de impugnación en estos autos, y CONDENO a la entidad recurrente al abono de las costas procesales causadas, con un límite de mil ochocientos euros.

Notifíquese la presente resolución a las partes personadas, haciéndoles saber que la misma no es firme y contra ella cabe interponer recurso de APELACIÓN ante este Juzgado en el plazo de QUINCE DÍAS desde su notificación, para su resolución por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Así por ésta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada la presente sentencia por el Magistrado Juez que la firme en audiencia pública de lo que yo, la Letrada de la Administración de Justicia, doy fe.