

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid

C/ Princesa, 3 , Planta 6 - 28008

45029710

NIG: 28.079.00.3-2022/0081520

Procedimiento Ordinario 926/2022

Demandante/s: GILBARTOLOME ADW, SL

PROCURADOR D./Dña. IGNACIO MELCHOR ORUÑA

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA
LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

SENTENCIA Nº 96/2025

En Madrid, a veintiuno de abril de dos mil veinticinco.

Vistos por mí, ÁNGEL ARDURA PÉREZ, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 28 de Madrid y su provincia, los presentes autos del recurso contencioso administrativo núm. **926/22** seguido entre las partes, de una, como demandante, **GILBARTOLOME ADW, SL** , representada por el Procurador D. Ignacio Melchor Oruña y defendida por el Letrado D. IVAN FERNÁNDEZ REBORDINOS y de otra, como Administración demandada, el **AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA** representada por el LETRADO DE LA ENTIDAD MUNICIPAL, y en el ejercicio de las facultades que me confieren la Constitución y las Leyes, y en nombre de S.M. El Rey, he dictado la presente Sentencia, con arreglo a los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos, en materia de **contratación administrativa**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso, en el plazo prefijado en la Ley Jurisdiccional se dio el trámite procesal adecuado, ordenándose reclamar el expediente administrativo. Recibido el expediente administrativo se puso de manifiesto el mismo en Secretaría a la parte recurrente para que formulara su demanda dentro del plazo legal, lo que así hizo, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó precisos en orden a sus pretensiones, suplicando al Juzgado se dictara sentencia estimatoria del mismo.

SEGUNDO.- Dado traslado del escrito de demanda a la representación de la Administración demandada para que lo contestara, así lo hizo en tiempo y forma.

TERCERO.- Mediante Decreto de se fijó la cuantía del presente recurso en 62.170,95 €, y mediante Auto se recibió el proceso a prueba con el resultado que es de ver en autos.

CUARTO.- Tras evacuarse por las partes los correspondientes escritos de conclusiones se declaró el pleito concluso para Sentencia mediante Providencia de 15 de enero de 2025.



QUINTO.- En la tramitación de los presentes autos se han cumplido todas las prescripciones legales, excepto los plazos procesales, debido el cúmulo de asuntos pendientes de sentenciar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la sociedad mercantil “**GILBARTOLOME ADW, SL.**”, se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, según se manifestaba en el escrito de interposición y se reitera en el de demanda, <<*frente a la inactividad de la Administración demandada al no atender al requerimiento de pago interpuesto por mi mandante en fecha de 28/04/2021 (.../...) En reclamación de la suma total de SESENTA Y DOS MIL CIENTO SETENTA EUROS CON NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS (62.170,95 €)*>>, y ello en relación con el contrato suscrito con el Ayuntamiento de Majadahonda relativo a la “*redacción del proyecto básico y de ejecución de campo de fútbol 11, remodelación del graderío pista de atletismo del polideportivo Valle del Arcipreste en Majadahonda, así como los trabajos de dirección facultativa, aprobación del plan de seguridad y salud y coordinación de seguridad y salud en fase de obra*”.

SEGUNDO.- En primer lugar, con carácter previo, debe recordarse la presunción de legalidad de la actuación administrativa conforme establece artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (en este sentido, Sentencia de 5 de julio de 2011 de la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Séptima) del Tribunal Supremo -recurso contencioso-administrativo número 416/2010-) por lo que ha de ser la parte recurrente la que en su escrito de demanda concrete las infracciones normativas en las que funda su impugnación para que este Tribunal pueda de esa manera ejercer el control jurisdiccional que sobre la actuación administrativa establece el artículo 106.1 de la Constitución.

Además, el artículo 56.1 de la Ley 29/1998, dispone que *“En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración”*.

Expuesto lo anterior y examinado el escrito de demanda, se observa que la técnica procesal del mismo resulta impropia de este orden Jurisdiccional, toda vez que en la demanda los motivos de impugnación se van exponiendo dentro de los hechos a modo de alegaciones, limitándose en los fundamentos de derecho a exponer como “*Fondo del Asunto*”, los artículos 199 y 301 de la Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público, alegando el derecho del contratista al abono que, de las prestaciones realizadas debe hacer la Administración Local, así como que <<*El AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA ha incumplido sus obligaciones derivadas de los contratos adjudicados a mi representada, por lo que cabe la exigencia de los daños y perjuicios causados a mi mandante*>>.

No obstante lo anterior, en aras de la tutela judicial efectiva, examinado el escrito se pone de manifiesto que la parte demandante se muestra disconforme con la actuación administrativa impugnada.

En segundo lugar, ha de indicarse igualmente que si bien el escrito de interposición está referido al contrato de “*redacción del proyecto básico y de ejecución de campo de*



fútbol 11, remodelación del graderío pista de atletismo del polideportivo Valle del Arcipreste en Majadahonda, así como los trabajos de dirección facultativa, aprobación del plan de seguridad y salud y coordinación de seguridad y salud en fase de obra”, en la demanda se alude también al “Proyecto Básico y de Ejecución Edificio 2B Gimnasio”, y es más, se deduce como pretensión la de que se declare por este Juzgado <<la resolución de los diferentes contratos que unían a las partes>>.

TERCERO.- Pues bien, a la vista de todo lo anterior y de la concreta modalidad impugnatoria del mismo –inactividad-, el recurso contencioso administrativo no puede tener favorable acogida y ha de ser desestimado.

En relación con lo expuesto en segundo lugar en el anterior Fundamento de Derecho, en la reclamación presentada por la parte demandante ante la Administración el 19 de septiembre de 2022, lo que se pretendía era lo siguiente:

<<Primero. - El ingreso de SESENTA Y DOS MIL CIENTO SETENTA EUROS CON NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS (62.170,95 €) de principal en la cuenta bancaria 0182.3330.71.0201694157 de BBVA.

Segundo. - Proceda al pago en la misma cuenta bancaria de los correspondientes intereses de demora que se devenguen hasta el completo pago de la deuda, al tipo previsto en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Tercero. - Proceda al pago de los costes de cobro que supone para GILBARTOLOME ADW SL, por motivo de los incumplimientos en el pago, según establece la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales>>.

En este sentido conviene señalar el criterio mantenido por la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Séptima) del Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de mayo de 2011 –recurso de casación nº 1288/2008-, en la que al respecto de sostiene:

< Centrado en los términos expuestos el objeto de debate está referido al carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso- administrativa que supone el que no pueda plantearse ante ella una cuestión nueva no suscitada en vía administrativa>>, añadiendo que <<Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse, con carácter general, sobre la imposibilidad de introducir en la demanda pretensiones nuevas y distintas a las formuladas en vía administrativa>>.

Esa alteración de las pretensiones supondría una desviación procesal que conllevaría necesariamente la desestimación del recurso respecto de aquellas pretensiones que no fueron debidamente deducidas frente a la Administración, pero es que, además, interponiéndose el recurso al amparo del artículo 29.1 de la Ley, excedería de las pretensiones que conforme al artículo 32.1 de la Ley puede pretender el recurrente, siendo la principal la de <<pretender del órgano jurisdiccional que condene a la administración al cumplimiento de su obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas>>.

Lo anterior se evidencia igualmente en el contenido del escrito de conclusiones en el que al margen de la reclamación de facturas se reclama la devolución de la garantía, haciendo referencia a que el Ayuntamiento habría abonado un total de 34.346,46 €, y se



mantiene la pretensión principal de la demanda, pero ahora se deduce una subsidiaria reclamando un importe de 9.438,54 €.

En relación con la inactividad como objeto del recurso contencioso-administrativo, conviene tener en cuenta que la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, sostiene que << (.../...) la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «quando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad>>.

Como se ha señalado en la Sentencia de 7 de julio de 2022 de la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo nº. 434/2020-:

<<El alcance e interpretación de este precepto no ha dejado de plantear problemas, que han sido abordados en diferentes sentencias del Tribunal Supremo, entre otras las recientes sentencias de STS nº 1080/2018, de 26 de junio de 2018 (rec. 1017/2017) y STS de 18 de febrero de 2019 (recurso 3509/2017).

Esta jurisprudencia ha puesto de relieve que el ámbito de aplicación del art. 29 de la Ley de la Jurisdicción es limitado, y consecuentemente los supuestos en los que es posible acudir a esta vía, ha de cumplir determinados requisitos; analizando la jurisprudencia del TS, comenzando por la sentencia de 18 de febrero de 2005 , podemos sistematizarlos en los siguientes términos:

a) Alcance del concepto de "prestación": en este concepto deben incluirse tanto las obligaciones de dar como las de hacer (artículo 1089 Cc); también en posteriores sentencias se ha reconocido la posible utilización del recurso del art. 29.1 de la LJ no solo contra la inactividad material sino también contra la inactividad formal o la inactividad jurídica, e incluso se ha admitido contra la inactividad reglamentaria.

b) Prestación debida: esta exigencia no hace referencia al tipo de inactividad, formal o material, sino al grado de concreción de la actividad debida y omitida : la prestación ha de ser "concreta", como indica el precepto. En otro caso, la intervención de los tribunales podría no ajustarse al límite que establece el art. 71.2 LJCA para las



sentencias estimatorias, en cuanto les está vedado sustituir a la Administración, ni para redactar los preceptos anulados de una disposición general, ni tampoco para determinar el contenido discrecional de los actos administrativos anulados; y aquí podemos recordar los términos en los que se pronuncia la Exposición de motivos de la Ley, en cuanto señala que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el Derecho, de modo que se trata, exclusivamente de "garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad".

c) Excluye los supuestos en los que existe una discrecionalidad; en este sentido, el TS ha declarado reiteradamente que "[...] para que pueda hablarse de inactividad administrativa es necesario que la Administración esté obligada a desplegar una actividad concreta que esté establecida directamente por una disposición general, o un acto, contrato o convenio administrativo y de la cual sean acreedoras una o varias personas determinadas. Ahora bien, cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación no será posible la admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general sino que, en estos casos en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expesos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración" (STS de 14 de diciembre de 2007 -rec. 7081/2004 - y STS de 1 de octubre de 2008 -rec. 1698/2006 - entre otras).

d) Previa existencia de un derecho del recurrente; la Sentencia de 24 de julio de 2000 (rec. 408/2009), seguida por la de 8 de enero de 2013 (rec. 7097/2010), recuerda que " para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general ". "

e) En favor de persona determinada; la STS de 16 de septiembre de 2013 (recurso 3088/2012), recordando lo ya afirmado en la STS de 24 de julio de 2000, sostiene que "para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación, con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la



Administración, sino que, en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad, ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general">>.

Expuesto lo anterior, debe indicarse que en el presente caso está precisamente en discusión, porque es objeto de controversia, el que haya surgido la obligación de satisfacer las cantidades que reclama la demandante, por lo que no cabe hablar de inactividad en los términos previstos en el artículo 29 de la Ley 29/1998.

Ha de traerse a colación la Sentencia de 18 de febrero de 2019 de la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo –recurso de casación nº 3509/2017-, que declara, en lo que al presente recurso interesa, que:

<<(…) No toda pretensión de realización de una actividad concreta por parte de la Administración es ejercitable al amparo de la previsión del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional. La acción prevista en este precepto no pretende remediar cualquier incumplimiento administrativo, sino que está destinada a exigir prestaciones concretas, sobre cuya existencia no se debate, derivadas de una disposición general (siempre que no precise de actos de aplicación) o de un contrato o convenio, pretendiendo, en consecuencia, el cumplimiento de obligaciones o prestaciones que ya han sido previamente establecidas.

(…)

Esta opción tiene su sentido cuando no se plantea litigio alguno sobre la existencia de una obligación de dar o hacer concreta y se trata de juzgar la legalidad de la inactividad o pasividad administrativa en cumplir esa prestación, debida e incumplida, en cuyo caso el pronunciamiento de la sentencia consistirá en la condena a hacer lo que no se hizo y se debía haber hecho, o, en palabras del artículo 32.1 de la Ley de la Jurisdicción "que (se) condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en los que estén establecidas".

El Tribunal Supremo ha destacado que el procedimiento de control de la inactividad de la Administración establecido en el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional, tiene un carácter singular y no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución (STS de 18 de noviembre de 2008, rec. 1920/2006).

También se ha afirmado que no resulta viable una pretensión, planteada al amparo del artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional, cuando existe un margen de actuación o apreciación por parte de la Administración. Así el Tribunal Supremo ha sostenido que:

"[...] para que pueda hablarse de inactividad administrativa es necesario que la Administración esté obligada a desplegar una actividad concreta que esté establecida directamente por una disposición general, o un acto, contrato o convenio administrativo y de la cual sean acreedoras una o varias personas determinadas. Ahora bien, cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación no será posible la



admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general sino que, en estos casos en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración" (STS de 14 de diciembre de 2007 -rec. 7081/2004 - y STS de 1 de octubre de 2008 -rec. 1698/2006 -, entre otras). (...)>>.

A la luz de las anteriores consideraciones, es claro que en el presente caso no concurren los requisitos exigidos en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, que habilitan la interposición del recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de la Administración, pues al margen de lo que más adelante se expondrá, la reclamación planteada exige examinar la concurrencia o no de los presupuestos habilitantes del abono de la cantidad solicitada en el referido concepto, tal y como se deduce de las alegaciones realizadas en el escrito de demanda referidas a la inexistencia de incumplimientos contractuales y a los problemas surgidos en la ejecución del contrato que se exponen en las mismas, cuestiones que se pusieron de manifiesto en la práctica de la prueba testifical efectuada.

Pero es que, además, la Administración en su escrito de contestación alegó la obligación de presentación de facturas por registros oficiales y por FACE. Establecida en el artículo 198 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por lo que mantiene que:

<<como se puede comprobar en la documental aportada de parte como en el documento 2.27 aportado por la parte actora, esas facturas no se han presentado cumpliendo con la normativa de presentación de facturas por lo tanto no existe inactividad del Ayuntamiento y menos aún derecho al cobro de los mismos, pues esos trabajos no se han realizado. Ni las fechas de las facturas son correctas pues se factura en el año 2022 trabajos que no se realizaron y que encima ese aumento de honorarios había sido denegado en mayo de 2020 por el Ayuntamiento.

Por tanto, no procede estimar la demanda presentada. Toda vez que el Ayuntamiento no puede abonar una factura cuando no ésta no ha sido debidamente presentada por tiempo y forma>>.

Lo anterior, se puso de manifiesto con ocasión de la práctica de la prueba, concretamente el 11 de junio de 2024 en la práctica de la testifical propuesta y admitida, en cuyo acto, con carácter previo a su práctica la representación procesal de la parte demandante solicitó aportar copia de la presentación de las facturas en FACE, reconociendo, a pregunta de este Juzgador, que la presentación se había hecho "en el día de ayer".

Todo lo anterior, pone de manifiesto lo inadecuado de la modalidad de recurso elegida por el demandante lo que conduce a la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo.



CUARTO.- Conforme a lo establecido en los artículos 78.23, 68.2 y 139.1 de la Ley 29/1998, las costas procesales deben imponerse a la parte demandante, si bien, atendiendo al objeto, cuantía del recurso, y en particular al desarrollo argumental desplegado, en una cuantía máxima de 300,00 euros, por todos los conceptos comprendidos en ellas.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la sociedad mercantil “**GILBARTOLOME ADW, S.L.**”.

SEGUNDO.- Imponer las costas procesales a la parte demandante con el límite fijado en el último fundamento de derecho.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de APELACIÓN en el plazo de QUINCE DIAS a contar desde el siguiente a su notificación, advirtiéndoles que deberá constituir depósito de **50 euros**. Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado nº 3565-0000-93-0926-22 BANCO DE SANTANDER, especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 22 Contencioso-Apelación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo concreto de recurso debe indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente (separado por un espacio), lo que deberá ser acreditado al presentarse escrito de interposición del recurso, bajo el apercibimiento e que no se admitirá a trámite ningún recurso cuyo depósito no esté constituido y que de no efectuarlo se dictará auto que pondrá fin al trámite del recurso.

Así, por esta mi Sentencia de la que se unirá testimonio a los autos, lo pronuncio, mando, firmo y hago cumplir, S.S^a, Ilma. D. ÁNGEL ARDURA PÉREZ, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 28 de Madrid y su provincia.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia desestimatoria firmado electrónicamente por ÁNGEL ARDURA PÉREZ