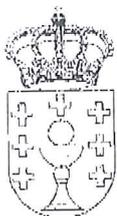


ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

**XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 2
VIGO**

SENTENCIA: 00143/2016

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 2 DE VIGO

N11600
C/ LALIN N° 4, PISO 5° EDIFICIO N°2

MV

N.I.G: 36057 45 3 2015 0000970
 Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000503 /2015 /
 Sobre: ADMON. LOCAL
 De D/Dª: LIMPIEZAS DEL NOROESTE, S.A.
 Abogado:
 Procurador D./Dª: FRANCISCO JAVIER TOUCEDO REY
 Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO
 Abogado:
 Procurador D./Dª PAULA LLORDEN FERNANDEZ-CERVERA

9429-111

SENTENCIA N° 143/2016

Vigo, a 25 de abril de 2016

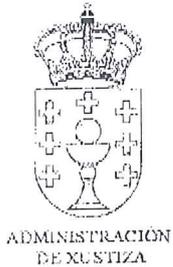
Vistos por mí, D. ANTONIO MARTÍNEZ QUINTANAR, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Vigo, los presentes autos de recurso contencioso administrativo, seguidos ante este Juzgado bajo el número 503 del año 2015, a instancia como **parte recurrente**, de LIMPIEZAS DEL NOROESTE S.A.U., representada por el Procurador D. Francisco Javier Toucedo Rey y defendida por el Letrado D. Pablo Egerique Mosquera, frente al CONCELLO DE VIGO como **parte recurrida**, representada por la Procuradora Dña. Paula Llordén Fernández-Cervera y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos D. Xesús Costas Abreu, contra la Resolución de 30 de junio de 2015 del Jefe de Área de Servicios Generales del Concello de Vigo por la que se considera improcedente la solicitud de reconocimiento de deuda presentada ante el Concello de Vigo por los servicios de limpieza prestados en colegios y escuelas públicas de Vigo durante el periodo de enero a junio de 2006.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El Procurador D. Francisco Javier Toucedo Rey, actuando en nombre y representación de LIMPIEZAS DEL NOROESTE S.A.U. (en adelante, LINORSA), mediante escrito presentado el 6 de octubre de 2015 interpuso

Escribo
Ave

She+



recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 30 de junio de 2015 del Jefe de Área de Servicios Generales del Concello de Vigo por la que se considera improcedente la solicitud de reconocimiento de deuda presentada ante el Concello de Vigo por los servicios de limpieza prestados en colegios y escuelas públicas de Vigo durante el periodo de enero a junio de 2006.

Mediante decreto se acordó admitir a trámite la demanda, reclamar el expediente administrativo, emplazar a la Administración demandada y requerirla para que notifique la resolución por la que se ordena la remisión del expediente a todos los interesados, emplazándoles para que puedan comparecer ante este Juzgado en el término de nueve días.

SEGUNDO: 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.

Presentado el escrito de demanda y tras alegar los hechos y fundamentos de derecho correspondientes, termina solicitando que se dicte sentencia por la que, estimando el recurso interpuesto, se anule la Resolución dictada el 30 de junio de 2015 por el Jefe del Área de Servicios Generales del Concello de Vigo, declarando haber lugar a la reclamación presentada por la demandante de solicitud de reconocimiento de deuda por los servicios de limpieza entre los meses de enero a junio de 2006, condenando al Concello de Vigo al pago de 205.556,28 euros, más intereses de demora y costes de cobro soportados, e intereses legales, con expresa imposición de costas a quien se oponga a las pretensiones de la parte recurrente.

TERCERO: Dado traslado del escrito de demanda a la Administración demandada para que lo contestara, presentó escrito de contestación a la demanda, en el que tras alegar los hechos y fundamentos de derecho correspondientes, termina solicitando que se dicte sentencia por la que se inadmita el recurso y en todo caso se desestime.

CUARTO: Por Decreto de 23 de febrero de 2016 se acordó fijar la cuantía del recurso en 205.556,28 euros y mediante auto de la misma fecha se acordó recibir el procedimiento a prueba. Una vez practicada la admitida, consistente en documental, con el resultado que es de ver en autos, y evacuado el trámite de conclusiones, se declararon los autos conclusos para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Sobre el objeto de recurso y su admisibilidad.

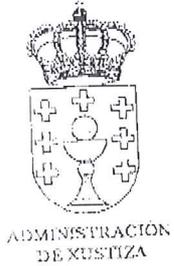
El recurso contencioso-administrativo presentado por LIMPIEZAS DEL NOROESTE S.A.U. (en adelante, LINORSA), se dirige contra la Resolución de 30 de junio de 2015 del Jefe de Área de Servicios Generales del Concello de Vigo por la que se considera improcedente la solicitud de reconocimiento de deuda presentada ante el Concello de Vigo por los servicios de limpieza prestados en colegios y escuelas públicas de Vigo durante el periodo de enero a junio de 2006.

La lectura del contenido de la calificada por la parte actora como "resolución" objeto de su acción impugnatoria pone de manifiesto que no se trata de un acto administrativo resolutorio de su petición, sino del mero traslado de un informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica, en el que se expresan las razones por las que se considera improcedente la reclamación formulada por la demandante, el cual se le comunica a la actora "a los efectos oportunos".

Carece de sentido y lógica pretender la anulación de tal comunicación e informe por carecer de los requisitos de competencia y contenido propios de una verdadera resolución administrativa, ya que no lo es, ni por su forma, ni por su contenido, ni por su enunciado, ni por sus efectos jurídicos. Por este motivo, los alegatos de la demanda que fundamentan la pretensión anulatoria de la sedicente "resolución" sobre la base de la falta de competencia del órgano autor de la misma, la falta del procedimiento debido para su dictado o la ausencia de otros contenidos formales y sustantivos propios de los actos administrativos definitivos resolutorios de expedientes no pueden ser valorados a los efectos pretendidos por la actora, ya que en realidad no hay resolución expresa que haya desestimado su reclamación.

Por otra parte, esas consideraciones formales relativas a la competencia y procedimiento son inocuas en orden a fundamentar el reconocimiento del derecho económico solicitado en vía administrativa y en la demanda, por lo que al margen de las mismas habría que analizar el fondo del asunto para poder estimar la pretensión de condena deducida en la demanda referida al pago de una determinada cantidad que se considera adeudada por los servicios prestados al Concello en un periodo determinado.

Por otra parte, a pesar de la ausencia de un acto administrativo expreso de carácter definitivo y resolutorio de la pretensión ejercitada en vía administrativa tampoco es lógico que se declare, con una argumentación puramente formalista, la inadmisibilidad del procedimiento jurisdiccional, por inexistencia del acto administrativo contra el que se dirige el recurso, ya que en todo caso es indudable que, a pesar de no existir un acto expreso desestimatorio de la reclamación económica, el transcurso del plazo de tres meses desde la formulación de ésta en vía administrativa sin haber sido objeto de un acto expreso resolutorio definitivo y notificado a



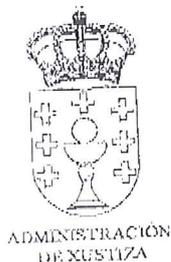
la interesada permite a ésta considerar desestimada por silencio administrativo su reclamación (artículo 42.3 de la LRJPAC 30/1992), por lo que esa desestimación del derecho reclamado es plenamente fiscalizable en este procedimiento, si bien no como contenido de un acto expreso, sino de una desestimación presunta.

La declaración de inadmisibilidad pretendida en la contestación a la demanda, si bien resultaría ajustada al tenor literal estricto de la identificación del objeto de recurso contenida en el escrito de interposición del mismo, constituiría una reacción procesal obstativa al conocimiento del fondo del asunto contraria al derecho a la tutela judicial efectiva y al principio de economía procesal, ya que a pesar del error en la calificación de la actuación contra la que se dirige el recurso no hay un verdadero óbice sustantivo que impida penetrar en el fondo del asunto y determinar si es o no conforme a Derecho la desestimación de la reclamación de la actora, en la medida en que esa desestimación, aunque no se haya exteriorizado a través de un acto expreso, sí se puede entender producida por silencio administrativo, instituto cuya aplicación al caso permite analizar la procedencia de la reclamación económica efectuada por la actora, en la medida en que si se debe considerar agotada la vía administrativa en lo que se refiere al ejercicio de la pretensión que configura el verdadero objeto de los autos (esto es, la reclamación de una determinada cantidad económica por la prestación de unos servicios en un periodo determinado).

La interpretación formalista no haría más que dilatar la tutela judicial obligando a la actora a la presentación de un nuevo recurso, el cual sería temporáneo en la medida en que mientras no exista una resolución expresa que dé efectivo cumplimiento al deber de resolución de la reclamación de la actora el plazo de impugnación debe considerarse abierto contra la desestimación presunta, sin que comience el cómputo del plazo de caducidad de interposición del recurso contencioso-administrativo. Por este motivo, en la medida en que el recurso sería admisible en un nuevo procedimiento dirigido contra la misma desestimación de la misma pretensión, simplemente calificándola como presunta, no se aprecian circunstancias obstativas a una sentencia sobre el fondo del asunto, realizando una interpretación restrictiva y antiformalista de las causas de inadmisibilidad, que atiende a su verdadera finalidad, y al sentido más favorable al enjuiciamiento sobre el fondo del asunto de entre todas las interpretaciones posibles.

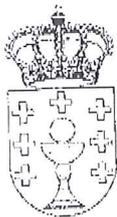
SEGUNDO: Sobre los hechos relevantes y la ausencia de prescripción.

A la vista del expediente administrativo y los escritos alegatorios de las partes, se deben destacar los siguientes hechos, relevantes para el



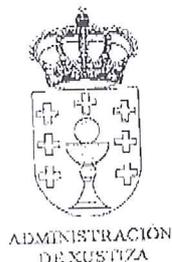
enjuiciamiento de la pretensión objeto del presente procedimiento jurisdiccional:

1. LINORSA fue la adjudicataria del contrato administrativo de los servicios de limpieza de los colegios y escuelas públicas de Vigo, firmado por las partes el 26 de septiembre de 2001, con plazo de duración de 2 años a contar desde el 1 de septiembre de 2001, prorrogables por dos anualidades mediante acuerdo expreso del órgano de contratación. El vencimiento definitivo del plazo definitivo contractual, una vez agotadas las prórrogas, tuvo lugar el 31 de agosto de 2005.
2. La cláusula III regulaba la revisión de precios de este contrato firmado el 26-9-2011, estableciendo que se produciría, transcurrido un año desde la adjudicación del contrato, mediante la aplicación del IPC del año anterior. De conformidad con esta cláusula durante la vigencia del contrato se aprobaron las correspondientes revisiones de precios, resultando al final de la vigencia un precio de contrato, después de dichas revisiones de precios y ampliación de superficies, de 193.228,21 euros/mes.
3. La Xunta de Gobierno Local en fecha 29-8-2005 (folios 14-16, 294-299 del expediente administrativo) adoptó un acuerdo por el que se requiere a LINORSA para que se haga cargo de la prestación del servicio de limpieza de colegios y escuelas públicas del Concello de Vigo hasta que se adjudique el concurso en trámite para una nueva contratación. También se acuerda que por el servicio de educación del Concello se proceda a la mayor brevedad posible a la tramitación de un nuevo expediente de contratación, por el trámite de urgencia para la prestación del servicio de limpieza de colegios y escuelas públicas del Concello de Vigo. Este acuerdo se notificó a la actora en fecha 20-9-2005 (folios 297 a 301 del expediente remitido).
4. En la fundamentación de ese acuerdo se expresaba que por parte del Servicio de Educación del Concello de Vigo se había remitido escrito al Servicio de Patrimonio y Contratación indicando que dado que el Convenio del sector del servicio de limpieza en colegios no se firmó por las partes hasta el mes de junio de aquel año, y el concepto preeminente en este contrato es el pago de ese personal, no resultaba aún posible determinar un marco financiero estable que permita fijar un precio de licitación que resulte cierto. El estudio que se estaba realizando por parte de los servicios económicos municipales no puede avanzar hasta que estén fijados esos acuerdos salariales y otras condiciones sociales de

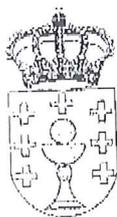
ADMINISTRACION
DE JUSTICIAADMINISTRACION
DE JUSTICIA

las que se puedan derivar obligaciones económicas. También se exponían las razones por las que no era posible tramitar al día de la fecha del acuerdo tramitar un nuevo expediente de contratación para la cobertura del servicio que empezará a regir el 1 de septiembre de 2005 y la imposibilidad jurídica de acordar la modificación del contrato que había estado vigente desde el año 2001.

5. Dentro de la fundamentación del acuerdo de la Xunta de Gobierno Local de 29-8-2005 se expresaba que en fecha 11 de agosto de 2005 había comparecido en las dependencias municipales de Patrimonio y Contratación el Gerente de la empresa que en la actualidad está prestando el servicio (LINORSA) y había manifestado su voluntad de continuar la prestación del servicio en las mismas condiciones que hasta la fecha, mientras no se regulariza la situación de la adjudicación.
6. En fecha 2 de septiembre de 2005 se publica en el DOG el convenio, de fecha 7-7-2005, de la empresa LINORSA para el personal adscrito al servicio de limpieza de colegios de Vigo. En su artículo 24 establece que el incremento salarial para el año 2006 será del 4,75% en todos los conceptos, y la jornada laboral será para el año 2005 de 39 horas a la semana y para el año 2006 de 36 horas y media. Su Disposición Final es del siguiente tenor: *"A validez deste convenio queda supeditada en toda a súa extensión normativa e obrigatorial á inclusión da referencia, por parte do Concello de Vigo nos pregos de condicións dos concursos que se convoquen para a adxudicación do servizo de limpeza dos colexios e escolas públicas do Concello de Vigo, a que a regulación das condicións laborais do cadro de persoal que afecta ao dito servizo son as recollidas neste convenio colectivo."*
7. Entre los meses de septiembre a diciembre de 2005 LINORSA emitió facturas al Concello de Vigo por el servicio de limpieza, por importe total de 199.604,74 euros/mes, que fueron abonadas. Entre los meses de enero a junio de 2006 emitió facturas por importe total de 199.604,74 euros/mes, que fueron abonadas, si bien a cada una de ellas se le adjuntaba una comunicación en la que LINORSA indicaba que la factura presentada se hacía a expensas de la revisión de precios consecuencia de la aplicación del Convenio Colectivo para el personal de limpieza de los Colegios Públicos del Concello de Vigo, con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2006.



8. En fecha 11-9-2006 le fue adjudicado a LINORSA el nuevo contrato administrativo de servicios de limpieza, conforme al pliego de condiciones aprobado por la Xunta de Gobierno Local de 22-5-2006. En su cláusula 2ª y 3ª se menciona para el cálculo del coste de personal y para la revisión de precios el "convenio colectivo provincial".
9. Mediante escrito de 6 de octubre de 2006, dirigido a la Concellería de Educación, incorporado al expediente administrativo, pero que no figura presentado a través del registro general del Concello, se detalla el importe de los servicios prestados así como el incremento padecido por la aplicación del convenio colectivo, anexándose el albarán de 30 de septiembre de 2006 donde se refleja el importe de 205.556,28 euros, cantidad que resulta de la repercusión del aumento de costes laborales durante el periodo comprendido entre enero a junio de 2006. Esa cifra que la actora considera como "diferencia a su favor" resulta de la resta entre el importe de la nueva adjudicación (233.864,12 euros/mes) y el importe ya facturado y cobrado (199.604,74 euros/mes), esto es, 34.259,38 euros multiplicados por los seis meses objeto de reclamación (de enero a junio de 2006).
10. En fecha 19 de octubre de 2007 la actora presenta reclamación por la "deuda prometida" por atrasos correspondientes al periodo enero a junio de 2006, por haber entrado en vigor en enero de 2006 el convenio colectivo y el consiguiente incremento de costes de personal.
11. En fecha 29 de septiembre de 2011 se presenta nueva reclamación de pago de las cantidades pendientes por la deuda contraída de enero a junio de 2006 y de las cantidades generadas por dicha cantidad (folios 63 a 69 del expediente administrativo).
12. En fecha 15 de diciembre de 2014 se presenta escrito de solicitud de reconocimiento de deuda del Concello de Vigo a favor de la actora por los servicios prestados de limpieza de colegios y escuelas públicas por importe de 205.556,28 euros, intereses y costes de cobro soportados.
13. En fecha 12 de mayo de 2015 se reitera la anterior solicitud.
14. En fecha 5-6-2015 se emitió informe por la Asesoría Jurídica Municipal en el que concluye sobre la improcedencia de la reclamación de LINORSA. A la fecha de esta sentencia no se ha

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

dictado por el órgano competente resolución expresa sobre la reclamación económica presentada por la actora.

A la vista de las reclamaciones efectuadas en los años 2007, 2011, 2014 y 2015 debe considerarse interrumpida la prescripción (artículo 1973 del Código Civil en relación con el artículo 25.2 de la Ley General Presupuestaria 47/2003); y como no han transcurrido más de cuatro años de inactividad por la actora en sus reclamaciones desde que se pudo ejercitar la reclamación o desde las sucesivas interrupciones del plazo, debe descartarse la concurrencia de la prescripción invocada por el Concello, sobre la base de la Ley General Presupuestaria.

TERCERO: Sobre los alegatos de la actora.

LINORSA aduce que la cantidad objeto de reclamación encuentra su debida justificación en el precio fijado por la prestación del servicio en el nuevo contrato firmado el 11 de septiembre de 2006, que asciende a 233.864,12 euros/mes, en el que ya se recogió el incremento en los costes laborales desde enero de 2006, el cual fue admitido por el Concello al fijar el precio del contrato adjudicado el 11 de septiembre de 2006. La prestación del servicio que se le encargó mediante el acuerdo de 29 de agosto de 2005, hasta que se adjudicase el nuevo concurso en trámite, obedeció a razones de urgencia, habida cuenta de la inminencia del comienzo del curso escolar y ante la imposibilidad legal de prorrogar o ampliar el contrato de servicios de limpieza que se le había adjudicado en el año 2001, y al ser igualmente imposible adjudicar en aquel momento un nuevo contrato por un procedimiento negociado sin publicidad ni por otro procedimiento, dado que todavía no se había podido determinar un marco financiero estable que permitiese fijar un precio de licitación que contemplase las variaciones derivadas del convenio colectivo, que implicaba acuerdos salariales y otras condiciones sociales de las que se podrían derivar obligaciones económicas.

La relación contractual no se formalizó de forma regular sino que se derivó de un requerimiento del Concello, ante el cual LINORSA prestó de forma real y efectiva el servicio, soportando unos costes adicionales que no estaba obligada a asumir porque no existía contrato como tal, sino un requerimiento para la prestación de ese servicio. En cuanto a la comparecencia del gerente del LINORSA, verificada en fecha 11 de agosto de 2005, a la que se alude en el informe jurídico de 5 de junio de 2015, y en la que el gerente de la actora habría manifestado la voluntad de continuar con la prestación del servicio en las mismas condiciones que hasta la fecha, la actora afirma que no hay ninguna documentación sobre la misma más que la mera manifestación en el informe-propuesta de 12 de agosto de 2005 y



aduce que no puede considerarse como la expresión de la voluntad de LINORSA.

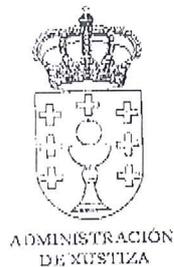
La actora considera que procede el reconocimiento de la deuda reclamada, al derivarse de la prestación de un servicio efectivamente realizado, aun sin consignación presupuestaria y al margen del procedimiento de contratación, para evitar un enriquecimiento injusto de la Administración y el correlativo detrimento patrimonial para la actora.

CUARTO: Sobre el contenido del acuerdo de la Xunta de Gobierno Local de 29 de agosto de 2005. Vinculación a los propios actos.

La controversia entre las partes gira alrededor de la determinación del precio aplicable a los servicios prestados por la actora en el periodo enero a junio de 2006. Estos servicios de limpieza en colegios y escuelas públicos, fueron facturados y abonados con arreglo al contrato suscrito en el año 2001 (prorrogado hasta el 31 de agosto de 2005) y sus actualizaciones anuales conforme al IPC (según la fórmula de revisión contenida en dicho contrato), y la actora pretende que se le abone la diferencia entre esas facturas giradas al Concello y abonadas en su momento y el precio superior que resultó de la adjudicación, también a su favor, del nuevo contrato de servicios de limpieza, en el año 2006 (firmado el 3 de octubre de 2006, y cuya cláusula tercera establece que el plazo del contrato será de dos años, a contar desde el 1 de septiembre de 2006).

Asiste la razón a la parte actora cuando afirma que la prestación de servicios en el periodo septiembre desde 2005 a junio de 2006 no está amparada en ningún contrato administrativo vigente en ese periodo, porque el contrato que amparaba su prestación de servicios, adjudicado en el año 2001, vio como expiraba su plazo de duración en el mes de agosto de 2005, sin posibilidad de ulteriores prórrogas. Ahora bien, ello no determina la aplicabilidad de un precio que fue fijado meses después para una nueva adjudicación de un nuevo contrato, con arreglo a otro pliego de condiciones y con otro sistema de revisión, el cual no se puede aplicar retroactivamente a un periodo que, si bien no estaba cubierto por el contrato adjudicado en el año 2001, tampoco lo está por el contrato adjudicado mediante acuerdo de 11 de septiembre de 2006 y que no se firmó hasta el 3 de octubre de 2006, disponiendo expresamente en su clausulado que el plazo de contrato es de dos años, a contar desde el 1 de septiembre de 2006, lo que imposibilita considerar aplicable su precio, como pretende la actora, para periodos anteriores.

En definitiva, los servicios prestados por la actora desde el 1 de septiembre de 2005 hasta el 30 de agosto de 2006 no lo son ni en desarrollo del contrato formalmente adjudicado en el año 2001 (ya expirado en su vigencia) ni en virtud del contrato firmado el 3 de octubre de 2006 (cuya vigencia comienza el 1 de septiembre de 2006). Ello determina la



existencia de una laguna en cuanto a las determinaciones de las condiciones de precio aplicables a ese periodo, pero tampoco se puede decir que sea el típico supuesto de realización de una prestación para la Administración en virtud de contratación o encargo verbal que determine la procedencia de aplicar la teoría del enriquecimiento sin causa postulada por la actora, por tres razones:

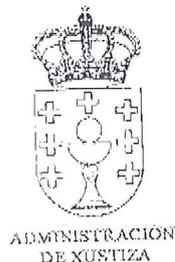
1ª. La actora había venido prestando los mismos servicios desde el año 2001 en virtud de un contrato, con un precio cierto y con una determinada fórmula de revisión (por aplicación del IPC).

2ª. No se encomienda verbalmente a la actora la realización de una prestación o servicio ex novo, sino que se dicta un acto expreso por la Xunta de Gobierno Local del Concello de Vigo, en fecha 29 de agosto de 2005, en el que se requiere a la actora para que se haga cargo de la prestación del servicio de limpieza de colegios y escuelas públicas del Concello de Vigo hasta que se adjudique el concurso en trámite para una nueva contratación.

3ª. La actora fue notificada en fecha 20-9-2005 de dicho acuerdo de 29 de agosto de 2005 (folio 301 del expediente remitido) y lo consintió en un doble sentido: primero, porque no lo impugnó en el plazo de dos meses desde su notificación; y segundo, porque cumplió de forma efectiva el requerimiento, y siguió prestando los mismos servicios, y lo hizo en las mismas condiciones que lo había venido haciendo, incluidas las retributivas, aplicando el mismo precio que había venido facturando con anterioridad al amparo del contrato cuya vigencia se extinguió el 31 de agosto de 2005 y la misma fórmula de revisión, esto es, la aplicación del IPC.

Aunque es cierto que a partir del mes de enero de 2006 acompañó cada factura de una comunicación en la que se indicaba que la factura se hacía a expensas de la revisión de precios consecuencia de la aplicación del Convenio Colectivo para el personal de limpieza de los Colegios Públicos del Concello de Vigo, con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2006, no es menos cierto que el acuerdo de la Xunta de Gobierno Local de 29 de agosto de 2005, por ella consentido, la requería para prestar el servicio en las mismas condiciones retributivas que las que habían venido rigiendo hasta ese momento. El propio contenido de ese acuerdo es lo suficientemente explícito al expresar que en fecha 11 de agosto de 2005 había comparecido en las dependencias municipales de Patrimonio y Contratación el Gerente de la empresa que en la actualidad está prestando el servicio (LINORSA) y había manifestado su voluntad de continuar la prestación del servicio en las mismas condiciones que hasta la fecha, mientras no se regulariza la situación de la adjudicación.

Aunque la actora objeta que esa comparecencia no está documentada, lo cierto es que se hace referencia a la misma en el informe propuesta de 12

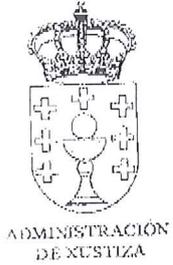


de agosto de 2005 -según se indica en la propia demanda- y lo que es más relevante, se incorpora la referencia a esa manifestación de voluntad por el gerente de la actora en el cuerpo del acuerdo por el que se le requiere a LINORSA la continuidad en la prestación del servicio, con lo cual debe interpretarse que lo requerido en el acuerdo de 29 de agosto de 2005, consentido por la actora, que no lo impugnó, fue la continuación en la prestación del servicio en las mismas condiciones retributivas (si fueran otras, se habría señalado cuáles serían esas condiciones).

Señala la demandante que si el Concello hubiera pretendido la prestación del servicio en las mismas condiciones económicas en que se venía haciendo lo habría hecho constar. Pues bien, la interpretación del contenido íntegro del acuerdo de 29-8-2005 por el que se le requiere a la actora que continúe prestando el servicio revela que se trata de una fórmula transitoria y excepcional para garantizar la continuidad en la prestación del mismo, a cargo de la empresa que lo había venido prestando por contrato administrativo, y además en las mismas condiciones retributivas, ya que esa continuidad transitoria hasta la resolución de un nuevo procedimiento de contratación del mismo servicio había sido aceptada voluntariamente por el gerente de la actora, según se indicaba en el propio acuerdo de 29 de agosto de 2005.

En consecuencia, las reclamaciones posteriores de la diferencia entre el precio de los servicios fijado en el nuevo contrato y el fijado en el contrato adjudicado 2001, actualizado con la fórmula de revisión por el IPC, vulneran el principio de vinculación a los propios actos y el propio carácter firme y consentido del acuerdo de 29-8-2005: el requerimiento unilateral por el Concello formulado a la actora de continuidad en la misma prestación del servicio no generaba por sí solo ninguna obligación de índole contractual de cumplimiento por la actora, la cual, una vez expirada la última prórroga del contrato, ninguna obligación tenía de continuar en esa prestación. Si continuó esa prestación más allá del 30 de agosto de 2005, es porque aceptó voluntariamente esa continuidad más allá del plazo contractual, y lo realizó en las mismas condiciones de prestación de los servicios de limpieza y retributivas, ya que no impugnó en plazo el acuerdo por el que se le requería esa continuidad en las mismas condiciones, el cual pasó a ser un acto firme y consentido, también en la parte en la que se expresa que el gerente de la actora aceptó en comparecencia la continuidad en las mismas condiciones retributivas.

Esa manifestación de voluntaria aceptación es el presupuesto de validez del acuerdo de la Xunta de Gobierno Local de 29 de agosto de 2005, ya que la Administración no tenía la potestad de ordenar a la actora la continuidad del servicio más allá del plazo pactado. Si lo hizo, es porque contaba con el consentimiento del representante de la actora es asumir esa continuidad en las mismas condiciones, y por ese motivo expresa en el acto



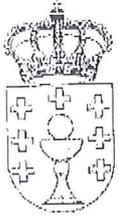
de requerimiento que cuenta con ese consentimiento previo. Si no existía esa voluntad, la actora tenía que haber impugnado el acuerdo de requerimiento de la continuidad de la prestación en el plazo de los dos meses tras su notificación, lo que no hizo. Cuestionar la existencia de ese consentimiento con posterioridad, una vez firme el acto de 29-8-2005, cuando obtiene al año siguiente la adjudicación del nuevo contrato de servicios de limpieza en colegios y escuelas públicas, pretendiendo obtener retroactivamente el mismo precio que el fijado para ese contrato posterior, vulnera el principio de vinculación a los propios actos y el contenido y fundamentación del acuerdo de 29-8-2005, en virtud del cual asumió voluntariamente la continuación en la prestación de los servicios en las mismas condiciones.

QUINTO: Sobre los presupuestos de la acción de enriquecimiento injusto.

La acción de enriquecimiento injusto ha venido siendo reconocida por la jurisprudencia como el cauce a través del cual las empresas pueden conseguir la remuneración por los servicios que prestan a las Administraciones públicas al margen de las formalidades de la contratación administrativa (esto es, sin el amparo de un previo expediente de contratación, y de los presupuestos relativos al certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, la fiscalización de la Intervención y la aprobación del gasto). Estos motivos de nulidad absoluta de la contratación no son un impedimento para que la empresa que efectivamente ha realizado unos trabajos pueda reclamar la compensación por el coste que ello le ha supuesto y el correlativo enriquecimiento para la Administración, por aplicación de los principios que proscriben el enriquecimiento injusto. Así lo ha venido reconociendo la jurisprudencia en casos de contratación verbal por las Administraciones Públicas.

Por otra parte, el artículo 65.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, (norma derogada pero aplicable al caso por razones temporales, en función de la fecha de la prestación de los servicios), establecía que si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquél y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio.

La situación de los servicios prestados por la actora de septiembre de 2005 a junio de 2006 es más próxima a la contemplada en el artículo 65.3

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

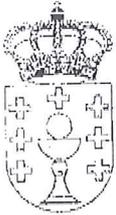
del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 que a la situación de los servicios prestados sin el amparo de un contrato o de un contrato nulo de pleno derecho por ausencia de las formalidades de la contratación administrativa que hayan de remunerarse al amparo de una acción de enriquecimiento injusto en función del coste de los mismos para la empresa que los ha realizado.

Aunque el presente caso no constituya exactamente el supuesto de hecho contemplado por el indicado artículo 65.3 del TRLCAP, ya que el contrato suscrito por la actora y el Concello en el año 2001 sucesivamente prorrogado hasta el 31 de agosto de 2005 no se declaró nulo de pleno derecho, sino que simplemente expiró su vigencia, en ambos casos se trata de situaciones en las que un servicio contratado por la Administración a una empresa y que ésta ha venido prestando con unas determinadas condiciones deja de tener sobrevenidamente el amparo de un contrato (en el caso del artículo 65.3 del TRLCAP porque se declara la nulidad del contrato, en el presente caso porque expiró su vigencia) y se hace necesaria una respuesta de urgencia para asegurar la continuidad del servicio público, evitando el grave trastorno al mismo que deriva del hecho de que el contrato se haya declarado nulo (o en nuestro caso, que haya expirado su vigencia, no pueda ser prorrogado y no sea posible de forma inmediata una nueva contratación), permitiendo la continuación, ya no del contrato como tal (*quod nullum est nullum effectum producit*) sino de sus efectos, permitiendo de esta forma la continuidad material en la prestación bajo las mismas condiciones hasta que se puedan adoptar las medidas pertinentes para evitar el perjuicio. Esta finalidad es trasladable, *mutatis mutandis*, al presente supuesto, en que se hacía necesaria asegurar la prestación del servicio de limpieza de forma inmediata, habida cuenta de la inminencia de la apertura del curso escolar y la imposibilidad, por las razones expresadas en el acuerdo de 29 de agosto de 2005, de asegurar de forma inmediata la prestación del servicio de limpieza mediante una nueva contratación, la cual no se produjo hasta el año siguiente. La similitud del supuesto y la concurrencia de identidad de razón amparan la aplicación analógica.

Por otra parte, aún haciendo aplicación de los presupuestos de la acción de enriquecimiento injusto, no cabe apreciar que los mismos amparen la pretensión actora, ya que los servicios prestados de septiembre de 2005 a junio de 2006 fueron íntegramente abonados conforme a las facturas presentadas por la demandante, por lo que no se puede decir que el Concello se haya lucrado a costa de la actora, beneficiándose de forma gratuita de la prestación de un servicio sin abonar el precio del mismo. No se trata de servicios que se hayan dejado de abonar, sino de una prestación retribuida conforme a las facturas presentadas por la empresa y por la que ésta



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

pretende a posteriori cobrar del Concello un precio superior al facturado, aplicando de forma retroactiva el precio que se estableció para los mismos servicios en un contrato posterior.

El acuerdo de la Xunta de Gobierno Local de 29-8-2005, y el contrato posteriormente adjudicado a la actora en fecha 11 de septiembre de 2006 (que establece con claridad una fecha de efectos que se fija en septiembre de 2006, excluyendo una retroactividad que permita su aplicación a periodos anteriores) no prestan amparo a la pretensión de la actora:

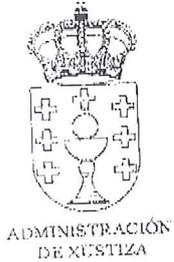
-el primero (acuerdo de 29-8-2005), porque no modifica la fórmula de revisión de retribuciones de la empresa, ni el precio de la prestación del contrato, en el entendimiento de que LINORSA asumía la continuidad del servicio de limpieza más allá del plazo contractual bajo las mismas condiciones del contrato que había estado en vigor;

-y el contrato posteriormente adjudicado a la actora en el año 2006 tampoco presta amparo a la reclamación formulada, ya que a pesar de que se considera por la actora aplicable su precio al periodo de enero a junio de 2006, dicho contrato establece con claridad una fecha de efectos que se fija en septiembre de 2006, excluyendo una retroactividad que permita su aplicación a periodos anteriores, por cuanto su plazo comienza a contar desde el de septiembre de 2006. El pliego de cláusulas administrativas del contrato confirma esta fecha de inicio de sus efectos, al señalar que el contrato se inicia el 1-9-2006 (cláusula 5, relativa al plazo de ejecución).

SEXTO: Sobre la imposibilidad jurídica de trasladar al Concello de Vigo el incremento de costes de personal reclamado en relación por los servicios prestados de enero a junio de 2006.

La argumentación de la actora, al fundamentar su reclamación en el incremento de costes que tuvo que asumir tras la entrada en vigor del nuevo convenio colectivo, no permite estimar su pretensión, ya que ese incremento de costes de personal no es atribuible a ninguna decisión del Concello (no hay "factum principis" que permita imputar a la Administración la responsabilidad por ese incremento) sino a un acto de la exclusiva responsabilidad e incumbencia de la actora, ya que se trata de un convenio colectivo de empresa, suscrito por la actora, que se aplica exclusivamente a todos los trabajadores/as adscritos al servicio de limpieza de los colegios públicos del Concello de Vigo, que la empresa LINORSA, actual adjudicataria, o la empresa que la pueda sustituir, tiene concertado con el Concello de Vigo (artículo 1 del convenio de fecha 7 de julio de 2005, publicado el 2 de septiembre de 2005).

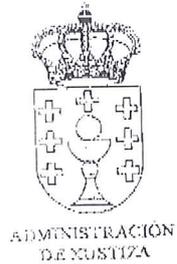
Para apreciar que el incremento de costes de personal que se deriva para la actora del indicado convenio no es repercutible sobre el Concello en el periodo objeto de reclamación y que esa ausencia de repercusión no



genera un enriquecimiento injusto de la Administración demandada, hay que tener en cuenta las tres circunstancias siguientes:

1ª. En el caso de que el contrato adjudicado en el año 2001 siguiera vigente, ese incremento de costes de personal no sería trasladable a las facturas giradas por la prestación de los servicios de limpieza, ya que en dicho contrato se preveía una fórmula de revisión de precios basada en el IPC (cláusula III del PCA y 9 del PCT). En este sentido el informe jurídico emitido en relación a la reclamación de LINORSA y cuyo traslado motivó el presente recurso señala que resultaría contrario al principio de equidad abonar el incremento de costes de personal reclamado, ya que se estaría permitiendo a la actora conseguir por la vía de la acción de enriquecimiento injusto más de lo que podría obtener mediante la ejecución de un contrato. Esta conclusión debe aceptarse en esta sentencia, ya que la finalidad de la acción de enriquecimiento sin causa no es conseguir el abono de un precio superior al que sería reclamable por la prestación del mismo servicio pero bajo el amparo de un contrato y como cumplimiento de éste (en el caso de que, por ejemplo, si fuese admisible una prórroga ulterior). La irregularidad en la contratación no es óbice para la compensación por el coste del servicio realizado, pero no puede ser causa de beneficio adicional para la empresa que lo presta, que no puede recibir mejor trato retributivo que el que le correspondería por la aplicación del contrato que vino rigiendo las condiciones de esa misma prestación con carácter inmediatamente anterior en el tiempo.

2ª. El incremento del coste de personal no se deriva de una circunstancia imprevisible para la actora, sino que el evento de la negociación de un convenio en el sector del servicio de limpieza ya es contemplado por el acto por el que se le requiere la continuidad en el servicio, y además el propio convenio de empresa que recoge el incremento salarial y reducción de jornada que motivan la reclamación de la actora son de fecha anterior al propio requerimiento de continuidad en el servicio, al firmarse el indicado convenio en fecha 7-7-2005, datando de fecha 2-8-2005 la Resolución por la que se dispone su registro, depósito y publicación. Quiere ello decir que el convenio de empresa del que se deriva el incremento de costes de personal es anterior a la asunción voluntaria por la actora de la continuidad de la prestación del servicio en las mismas condiciones, por lo que era un hecho conocido por la recurrente, que tenía que haber previsto cuando asumió la continuación en la prestación del servicio en las mismas condiciones. Y de hecho lo hizo, a la vista del contenido de la Disposición Final del convenio, al supeditar la validez del contenido obligacional del convenio a la inclusión de la referencia, por el Concello de Vigo, en los pliegos de condiciones de los concursos que se convoquen para la adjudicación del servicio de limpieza de los colegios y escuelas públicas del Concello de Vigo, a que la regulación de las

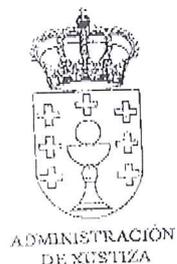


condiciones laborales del cuadro de personal que afecta a dicho servicio son las recogidas en ese convenio colectivo.

3ª. Un tercer motivo para considerar no indemnizable a cargo del Concello el incremento de costes de personal derivado, según la actora, de la aplicación del convenio colectivo de empresa, se deriva de los propios términos de este convenio publicado el 2 de septiembre de 2005, ya que en su disposición final se establece que la validez del convenio queda supeditada en toda su extensión normativa y obligacional a la inclusión de la referencia, por el Concello de Vigo, en los pliegos de condiciones de los concursos que se convoquen para la adjudicación del servicio de limpieza de los colegios y escuelas públicas del Concello de Vigo, a que la regulación de las condiciones laborales del cuadro de personal que afecta a dicho servicio son las recogidas en ese convenio colectivo.

Por tanto, la propia actora, a través de este condicionamiento de la validez del convenio, está asumiendo que éste por sí mismo no es susceptible de generar obligaciones económicas adicionales para el Concello -que no es parte del mismo-, quedando condicionada, por tanto, la validez del incremento de costes, al hecho de que el Concello, en pliegos de contratación posteriores, introduzca la referencia a que la regulación de las condiciones laborales del cuadro de personal que afecta a dicho servicio son las recogidas en ese convenio colectivo. Por ello resulta contradictorio con el contenido del propio convenio esgrimido por la actora reclamar al Concello por ese incremento de costes, referido a un periodo en el que estaría en suspenso su propia validez: hasta la inclusión de esa referencia en el posterior pliego de condiciones rector de la contratación, la propia empresa, mediante la firma del indicado convenio, está asumiendo que el contenido obligacional pactado en el convenio carece de validez; lo cual entra en contradicción con la pretensión de trasladar al Concello la reclamación de un incremento salarial recogido en el convenio para un periodo anterior a cualquier nuevo clausulado de un pliego rector de la contratación, en el intento de conseguir la asunción por el Concello de ese incremento, que en puridad estaría condicionado suspensivamente hasta la aprobación de un nuevo pliego rector de la contratación que lo asumiese expresamente, y que por tanto nunca le sería exigible a la Administración a la hora de calcular el coste de realización de la prestación desarrollada antes de la inclusión de la mencionada referencia en el pliego rector de la contratación.

En definitiva la actora pretende obtener por la prestación de un servicio de enero a junio de 2006 un precio superior al que le correspondiera conforme a las fórmulas de revisión de precios contenidas en el contrato que estuvo vigente y que la vinculó al Concello hasta el 31 de agosto de 2005, aplicando retroactivamente el precio de un contrato que se le adjudicó con posterioridad, en contravención de la fecha de efectos del



mismo fijada en su clausulado; y sin que tampoco pueda encontrar amparo su pretensión en el convenio colectivo de empresa firmado el 7-7-2005, ya que la condición suspensiva de validez contemplada en el mismo no se cumplió.

Por todo ello ese incremento de costes de personal que se alega como derivado del convenio ni siquiera puede decirse que tenga en el mismo su fuente o causa determinante, ya que la validez del convenio quedaba supeditada en toda su extensión normativa y obligacional a una condición que no se cumplió y que desde luego no se había cumplido en el período objeto de reclamación, lo cual evidencia que ese contenido obligacional solo sería válido y oponible al Concello en relación a períodos de servicios prestados al amparo de nuevos contratos cuyos pliegos rectores contemplasen esa referencia al convenio, lo que no es el caso en el período de referencia objeto de reclamación.

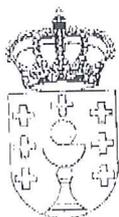
En atención a lo expuesto, no se aprecia ningún título jurídico, ni contractual, ni excontractual, ni el enriquecimiento injusto, que justifique la remuneración de los servicios prestados por la actora desde enero de 2006 hasta junio de 2006 en cuantía superior a la facturada en su momento por la actora y abonada por el Concello de Vigo, razón por la cual el recurso debe ser desestimado, por carecer la actora del derecho a percibir la cantidad reclamada, tanto por principal como por intereses de demora y costes de cobro soportados, e intereses legales, al haberse retribuido de forma íntegra los servicios prestados.

SÉPTIMO: Sobre las costas procesales.

De conformidad con el artículo 139 de la LJCA 29/1998, en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia, 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.

El carácter jurídico de la controversia y la existencia de posibles dudas de derecho en relación con el régimen retributivo de los servicios prestados en cumplimiento del requerimiento formulado por el acuerdo de 29 de agosto de 2005 y del alcance de dicho acuerdo a la hora de determinar ese régimen retributivo, determina la improcedencia de imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente y general aplicación,

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

FALLO

Que debo **DESESTIMAR Y DESESTIMO** el recurso contencioso administrativo, presentado por LIMPIEZAS DEL NOROESTE S.A.U., contra la Resolución de 30 de junio de 2015 del Jefe de Área de Servicios Generales del Concello de Vigo por la que se considera improcedente la solicitud de reconocimiento de deuda presentada ante el Concello de Vigo por los servicios de limpieza prestados en colegios y escuelas públicas de Vigo durante el periodo de enero a junio de 2006 y declaro la conformidad a Derecho de la desestimación de la reclamación formulada.

No se hace expresa condena respecto de las costas causadas en este juicio.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma pueden interponer recurso de apelación, que deberá presentarse en este Juzgado en el plazo de quince días contados desde el siguiente a su notificación y del que conocerá la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Para la interposición de dicho recurso de apelación será precisa la consignación como depósito de 50 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones que este Juzgado tiene abierta en Banesto con el número 3308.0000.85.0503.15.

Está exenta de constituir el depósito referido la Administración pública demandada con arreglo al art. 1.19ª de la Ley Orgánica 1/2009.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo acuerda, manda y firma D. ANTONIO MARTÍNEZ QUINTANAR, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo.
Doy fe.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Sr. Magistrado- Juez que la suscribe estando celebrando audiencia pública en el día de hoy que es el de su fecha, doy fe.