



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

## XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 VIGO

SENTENCIA: 00193/2017

-

Modelo: N11600  
LALÍN, 4-5ª PLANTA (EDIFICIO ANEXO)

Equipo/usuario: MV

N.I.G: 36057 45 3 2017 0000123

Procedimiento: PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000063 /2017 /

Sobre: ADMON. LOCAL

De D/Dª: STRADIA INFRAESTRUCTURAS SL

Abogado: XULIO TEIXEIRA RODRIGUEZ

Procurador D./Dª: MARIA AUXILIADORA RUIZ SANCHEZ

Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO

Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO

Procurador D./Dª

### SENTENCIA Nº: 193/17.

En Vigo, a tres de julio de dos mil diecisiete.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. LUIS-ÁNGEL FERNÁNDEZ BARRIO, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Vigo los presentes autos de Procedimiento Abreviado, seguidos con el número 63/2017, a instancia de la mercantil "STRADIA INFRAESTRUCTURAS S.L.", representada por la Procuradora Sra. Ruiz Sánchez bajo la dirección técnica del Letrado Sr. Teixeira Rodríguez, frente al CONCELLO DE VIGO, representado por el Sr. Letrado de sus servicios jurídicos; configura su objeto:

*Desestimación por silencio administrativo de la reclamación de cantidad articulada por la empresa ahora demandante ante el Concello de Vigo, solicitando el abono de 15.997,25 euros.*

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- De la oficina de reparto del Decanato de los Juzgados de Vigo, se turnó a este Juzgado escrito de demanda de recurso contencioso-administrativo formulado por la representación de la empresa referenciada frente al Concello de Vigo impugnando la antedicha desestimación presunta, solicitando en la demanda la condena a la Administración demandada a abonar la cantidad de 15.997,25 euros, más los intereses moratorios de la Ley 3/2004 devengados hasta el pago de la deuda (que ascendían a 1.223,78 euros en la fecha de presentación de la demanda); con imposición de costas.



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTIZIA

**SEGUNDO**.- Admitido a trámite el recurso, se acordó tramitarlo por los cauces del proceso abreviado y recabar el expediente administrativo, citando a las partes al acto del juicio, que, tras una previa suspensión, tuvo lugar hoy, y donde la parte actora ratificó sus pretensiones.

La representación procesal del Concello contestó a la demanda en forma de oposición, solicitando su desestimación.

Se recibió el pleito a prueba, practicándose los medios que, propuestos por los litigantes, se declararon pertinentes, formulándose oralmente a continuación las conclusiones finales.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO**.- *De los antecedentes necesarios*

1.- Por resolución de la Xunta de Gobierno Local del Concello de Vigo de 7 de junio de 2013, se adjudicó a la empresa "Eiriña S.L." (actualmente, la demandante), el procedimiento negociado con publicidad para la contratación de las obras consistentes en el Proyecto de reparación y mantenimiento de la Iglesia de Zamáns, por un precio total de 212.235,33 euros (IVA incluido).

El 30 de agosto siguiente, la XGL aprobó el Proyecto Modificado nº 1 de esas obras, sin variación del precio.

2.- El 16 de septiembre de 2013 se procedió a la suscripción del acta de recepción de las obras, firmado por dos técnicos municipales que habían asumido la dirección de los trabajos y por el representante de la empresa adjudicataria.

En el documento, se plasmó que la medición de las obras iniciaría al día siguiente laborable.

El precio de la adjudicación (212.235,33 euros) fue facturado el 10.9.2013 y abonado por el Concello el siguiente día 26.

3.- Los dos técnicos municipales a que se ha hecho mención eran: D. Álvaro Crespo, responsable de la gestión administrativa del contrato, y D. Jorge Muñoz, encargado del seguimiento de ejecución material.

Por otra parte, y cumpliendo las estipulaciones del contrato adjudicado, la empresa había contratado a la mercantil "Ingenia S.L." para que, desde el comienzo mismo de la ejecución de las obras, se encargase de llevar a cabo el control de calidad, que abarcaba la verificación de la corrección de las labores, la confección de actas de seguimiento y el control de las mediciones.

En particular, fue la ingeniera de caminos D<sup>a</sup> María Ferreiro la encargada de asumir ese control desde el primer día, llevando a cabo un seguimiento mensual y redactando sus propios informes de cara a la liquidación final de las obras.

Este seguimiento era conocido por la dirección facultativa municipal, que consideraba que la gestión del control de calidad se ajustaba a los parámetros de objetividad, al tratarse de una empresa ajena a los contratantes y cuya actuación se guiaba por parámetros estrictamente técnicos.



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTIZIA

4.- No llegó a efectuarse una medición oficial de la obra por parte de los técnicos municipales.

No obstante, la Sra. Ferreiro sí realizó un informe, datado en el mes de diciembre de 2013 (esto es, tres meses después del acta de recepción), en el que, con arreglo a los trabajos efectivamente ejecutados, alcanzó la conclusión de que había existido un exceso de obra que se traducía en 15.997,25 euros, acompañando un cuadro comprensivo de cada una de las partidas afectadas.

El resultado de ese informe se trasladó a la factura de fecha 13 de diciembre de 2013, confeccionada por la contratista, denominada "Certificación nº 2 y liquidación".

Esa factura se trasladó puntualmente al Concello, tal y como consta en el documento nº 12 que en formato pdf consta en el expediente remitido a estos autos por el Juzgado de Instrucción nº 7 de Vigo, si bien la Administración no realizó gestión alguna tendente a comprobar la realidad de su contenido ni a asumir su contenido.

5.- En sucesivos escritos presentados por la contratista ante el Concello se reclamó el importe de estas obras realizadas a mayores, sin que sus pretensiones fuesen atendidas.

#### **SEGUNDO.**- *De la teoría del enriquecimiento injusto*

El único título jurídico en el que puede apoyar sus pedimentos la empresa contratista es el principio general que veda el enriquecimiento injusto, el cual viene siendo admitido de manera constante y uniforme en el ámbito de la contratación administrativa por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; siendo exponentes de ello las sentencias de 11 de mayo de 2004 y la de 19 de junio de 2006.

La primera de las expresadas expone que la jurisprudencia del orden contencioso-administrativo, al menos desde los años sesenta, viene admitiendo la aplicación de la figura del enriquecimiento injusto a determinados supuestos en el ámbito específico del Derecho administrativo, especialmente proyectados, por su naturaleza revisora de la actuación administrativa, a las Administraciones públicas.

Pero, en cualquier caso, son los requisitos establecidos por la jurisprudencia civil los que rigen y se aplican a los supuestos en que la Administración o un particular, eventual o supuestamente empobrecido, exige la restitución del enriquecimiento injusto o sin causa de un administrado o de una Administración, en este caso, de una entidad local.

Por consiguiente, ha de reconocerse que el enriquecimiento injusto, como principio general y como específica acción, forma parte, por obra de la



jurisprudencia, del ordenamiento jurídico y, en concreto, del ordenamiento jurídico administrativo.

En la Sentencia del mismo Tribunal de 7 de octubre de 1999 se expuso que cierto es que, atenuando y flexibilizando el principio de riesgo y ventura del contratista en la ejecución del contrato establecido en la legislación de contratos, por vía de equidad y de la prohibición del enriquecimiento sin causa, la jurisprudencia ha venido reiteradamente a admitir indemnizaciones y abonos en supuestos como el de exceso de obras sobre el proyecto cuando aquéllas sean necesarias, se hayan realmente ejecutado y determinen un beneficio para la Administración correlativo al perjuicio derivado para el contratista, con el fin de llegar a un resultado de equilibrio entre aquélla y éste, que sólo se lograría con la pertinente indemnización a favor del contratista, y de obtener la mayor reciprocidad de intereses entre las partes contratantes, modulaciones aquéllas al principio de riesgo y ventura de indiscutible apoyo en razones de Justicia cuya toma en consideración resulta imprescindible en la aplicación del Derecho y en la hermenéutica de sus normas, aunque su procedencia exige un examen casuístico y ponderado de las circunstancias concurrentes en un supuesto determinado al no ser posible la formulación de criterios generales al margen de aquéllas.

En la dictada el 9 de octubre de 2000 se insiste en que el exceso en la ejecución de las obras, efectivamente realizado y entregado a la Administración, como consecuencia de actos de la propia Administración o de la dirección facultativa de la obra produce un enriquecimiento para el Ayuntamiento y un consiguiente empobrecimiento para la empresa contratista, que impone a la Corporación municipal la obligación de pagar el coste de dichas obras, en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto, aplicable a los contratos administrativos como corrección al principio de su inalterabilidad (o imposibilidad de modificarlos salvo en los casos específicamente previstos).

En la STS de 16 de octubre de 2000 se recuerda que todos los motivos, fundados en la inalterabilidad de los contratos administrativos una vez celebrados, salvo que la Administración contratante autorice su modificación, deben ceder ante la doctrina jurisprudencial que aplica a los contratos administrativos, como corrección al postulado de su inalterabilidad, el principio general del derecho que prohíbe el enriquecimiento injusto o sin causa. De modo que si el Ayuntamiento ha experimentado un enriquecimiento como consecuencia de las obras realizadas por el contratista fuera de contrato, y el contratista ha sufrido



un empobrecimiento correlativo al haber sufragado el importe de tales obras, el Ayuntamiento debe satisfacer su coste, pues de otro modo se enriquecería injustamente con dichas obras, que pasan a integrarse en su patrimonio.

Y se añade que no es posible introducir una diferenciación conceptual, a efectos de la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto, entre incrementos de unidades de obra, excesos en la ejecución de las obras, ejecución de obras complementarias necesarias para la conclusión del proyecto o modificaciones de las obras contempladas en el proyecto técnico. Siempre que se realizan obras, unidades de obras u obras complementarias que no estaban comprendidas en el proyecto que sirvió de base al contrato administrativo, se están llevando a cabo modificaciones de dicho proyecto, y en todos los casos es aplicable el principio que prohíbe el enriquecimiento injusto de la Administración.

Ciertamente, se trata de aplicar el principio del *pacta sunt servanda*, consagrado en los artículos 1.257 y 1.258 del Código Civil, que dan verdadera carta de naturaleza al mencionado principio, de aplicación a este ámbito de la contratación administrativa, como ha recordado el Tribunal Supremo en muchas sentencias (entre otras en las de 25 de enero, de 10 de febrero de 1982, 3 de julio de 1984 y 11 de junio de 1986).

No obstante, esa norma general ha venido siendo modulada por la jurisprudencia en el sentido de que en materia de contratación administrativa ha de atenderse igualmente al mantenimiento del equilibrio financiero, tratando de evitar que se produzca un enriquecimiento injusto para una de las partes cuando del devenir de la ejecución del contrato ha exigido el aumento de las obras inicialmente pactadas, pero siempre y cuando concurren dos presupuestos: que hayan sido realizados por el contratista de buena fe y que tal circunstancia sobrevenida sea imputable a la instancia de la Administración. Es en esos casos cuando procede el pago de la realizado: ya se trate de una modificación contractual sobrevenida que implique un incremento de los trabajos a realizar, ya se configuren como trabajos accesorios o complementarios, las nuevas prestaciones inicialmente no contempladas han de tener repercusión en el precio que ha de recibir el contratista en proporción a los mayores trabajos realizados, sin que la forma en que se plasme esa modificación pueda perjudicar los intereses económicos del mismo rompiendo el equilibrio del contrato en su detrimento y con el consiguiente enriquecimiento injusto de la Administración.

Es por ello que en aplicación de este principio, reiteradamente aplicado a los contratos administrativos (como han reconocido las STS de 16 de octubre de 2000 y 26 de febrero de 1991), se ha sostenido la obligación de pagar el coste de las obras o trabajos efectivamente realizados y, por lo tanto, la de incrementar el precio



inicialmente estipulado si paralelamente ha existido un aumento de las obras sobre el inicialmente pactado.

En esa línea, el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de abril de 2002 ha señalado que "... la jurisprudencia de esta Sala (en sentencia de 20 de octubre de 1986) ha reconocido que la obligación de pago por parte de la Administración implica el importe también de aquellas obras que tengan carácter accesorio o complementario no incluido en el proyecto durante el curso de las obras principales si se estime conveniente ejecutar, bien hayan sido objeto de contrato independiente o bien se hayan confiado al contratista de la principal, de acuerdo con los precios fijados en el contrato contradictoriamente".

### **TERCERO.**- *De su aplicación al caso concreto*

En el caso analizado, se alcanza la convicción de que las partidas de obras ejecutadas a mayores de las contempladas en el proyecto (y su modificado) no fueron caprichosamente abordadas por la contratista, sino fundamentadas en aumentos de obra (básicamente con relación a la red de saneamiento) que, aunque no figuraban inicialmente en el documento técnico que servía de cobertura a la contratación, sí se tuvieron que realizar a tenor de las circunstancias físicas y técnicas que surgieron durante su desarrollo, tal y como se razona convenientemente en la memoria elaborada por la empresa encargada del seguimiento de control de calidad, de cuya imparcialidad no cabe dudar, ya que su intervención se guiaba por la cualificación profesional de la ingeniera encargada de la regular inspección del desarrollo de los trabajos

Resulta especialmente significativo subrayar que en el acta de recepción se consignó que la medición general se iniciaría al día siguiente de su suscripción, y realmente no se llevó a cabo, ni siquiera con ocasión del primer envío de la factura que contenía la segunda certificación y liquidación de los trabajos.

Si la Administración entendía que la memoria de la empresa de control de calidad no se correspondía, en su contenido, con la obra realmente realizada, tenía la facultad de efectuar las comprobaciones que estimase necesarias para verificarlo, tal y como se expresa en el art. 166 del RD 1098/2001, Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Porque está claro que la medición definitiva no fue formalmente realizada por la dirección facultativa. No puede entenderse efectuada con ocasión de la firma del acta de recepción, porque expresamente se difería para más adelante su práctica.

Si esa medición no existió, difícilmente podría el contratista presentar reclamación contra sus resultados.

También se considera demostrado que, en el acto de recepción se comprobó que los trabajos se habían realizado correctamente, sin objeción en calidad y cantidad; lo que acontece es que la cantidad no se correspondía con lo inicialmente previsto, sino que se tuvieron que acometer obras a mayores.



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Y ese exceso se plasma motivadamente en el informe que da lugar a la expedición de esta segunda factura reclamada.

En definitiva, la reclamación dineraria tiene que ser acogida: la factura en que se funda se corresponde con la diferencia real de precio entre lo presupuestado y lo real y correctamente ejecutado, resultando que ese aumento de obra era necesario para la culminación de la encomienda.

#### **CUARTO.** - *De los intereses de demora*

Dispone el art. 216.4 del RDLegislativo 3/2011, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el art. 222.4, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

En el presente caso, la demandante toma como punto de partida la factura por importe de los 15.997,25 euros presentada ante el Concello de Vigo el 1 de febrero de 2016, por lo que, en aplicación del principio dispositivo, a esa fecha habrá de estarse como punto de partida para la aplicación de los plazos establecidos para el pago en el referido RDLegislativo a la hora de situar el arranque del cómputo de los intereses de demora.

El Tribunal Supremo, en la sentencia dictada en unificación de doctrina el 8 de julio de 2004, dejó sentado que la teoría del enriquecimiento injusto es bastante para justificar la procedencia de reclamaciones de la naturaleza de la que aquí se analiza, cuya idea principal consiste en evitar que cualquiera de los interesados pueda obtener una ganancia patrimonial o una pérdida del mismo carácter sin causa que pueda justificarlas, añadiendo que esa finalidad no se lograría si se accediera a que la contraprestación económica que debe abonar por la obra de que se ha beneficiado tuviera que regirse por unos criterios de cálculo y de intereses moratorios distintos a los que han de ser observados cuando la obras se adquieren regularmente respetando los cauces procedimentales establecidos.



A partir de ahí, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha mantenido una sostenida doctrina consistente en que los intereses moratorios han de ser abonados aun sin mediar las formalidades de contratación exigibles (Sentencias de 3.3.2005, 22.12.2005, 25.10.2011 y 12.1.2012, entre otras).

**QUINTO**.- *De las costas procesales*

Conforme a lo dispuesto en el art. 139 de la Ley de la Jurisdicción, ha de regir el criterio objetivo del vencimiento, ya que la demanda es estimada, por lo que se imponen a la parte demandada, si bien se moderan prudencialmente los honorarios de Letrado hasta la cantidad máxima de cuatrocientos euros (más impuestos), atendiendo a la cuantía del pleito y a la índole jurídica de las cuestiones controvertidas.

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

**FALLO**

Que debo estimar y estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil "STRADIA INFRAESTRUCTURAS S.L." frente al CONCELLO DE VIGO, seguido como PROCESO ABREVIADO número 63/2017 ante este Juzgado, contra la resolución citada en el encabezamiento, que se declara contraria al ordenamiento jurídico; en consecuencia, condeno a la Administración demandada a abonar a la actora la suma de **15.997,25 euros**, más los intereses de demora reflejados en el FJ cuarto de esta sentencia.

Las costas procesales -hasta la cifra máxima de cuatrocientos euros, más impuestos, en lo que afecta a honorarios de Letrado- se imponen a la parte demandada.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que -dada la cuantía del pleito- es firme, pues contra ella no cabe interponer recurso ordinario alguno.

Así, por esta Sentencia, definitivamente Juzgando en única instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

E/.



PUBLICACIÓN. Dada, leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la ha dictado, estando celebrando Audiencia Pública y ordinaria en el día de su fecha. Doy fe.-

