

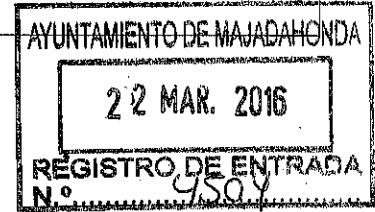


**Juzgado de lo Contencioso-  
Administrativo nº 27 de Madrid**  
C/ Gran Vía, 19 , Planta 6 - 28013  
45029710  
NIG: 28.079.00.3-2015/0001663



**Procedimiento Ordinario 49/2015 D**

**Demandante/s:** [REDACTED]  
**PROCURADOR D./Dña.** [REDACTED]  
**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA



**SENTENCIA Nº 96/2016**

En MADRID, a catorce de marzo de dos mil dieciséis.

El Ilmo. Sr. Don [REDACTED],  
MAGISTRADO-JUEZ DE ADSCRIPCIÓN TERRITORIAL DEL TRIBUNAL  
SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, en funciones de refuerzo del Juzgado  
Contencioso-Administrativo nº 27 de Madrid, habiendo visto los presentes autos de  
PROCEDIMIENTO ORDINARIO seguidos con el nº 49/2015 ante este Juzgado, entre  
partes, de una como recurrente [REDACTED], representada por la Procuradora Doña  
[REDACTED] y de otra, como recurrido el AYUNTAMIENTO DE  
MAHADAHONDA, representado y asistido por la Letrada Doña [REDACTED]  
[REDACTED] sobre contratación administrativa y contra la inactividad de la Administración al  
no ejecutar el acto presunto estimatorio de su solicitud de devolución de la garantía  
constituida con el fin de cubrir las obligaciones contenidas en el "Pliego de Condiciones  
por el que se regirá el Concurso para el Otorgamiento de la Gestión del Sistema de  
Expropiación de la A.D.R. nº 18, Carril del Tejar del P.G.O.U. de Majadahonda".

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**PRIMERO.-** Comienzan las actuaciones judiciales con el escrito de demanda que  
presenta la representación procesal de la actora en el decanato de estos juzgados de  
Madrid el día 29/01/15. Una vez que fue repartido a este juzgado número 27 se dictó el

Con fecha 23.3 se pasa al dep. de

S. J.



Decreto de 10/02/15 en el que se acordaba admitir a trámite el recurso, tener por personada y parte a la recurrente y requerir a la Administración demandada para que remitiera el expediente administrativo, así como para que procediera a emplazar a los posibles interesados en él. El día 3/06/15 se recibió el expediente administrativo y el 8 siguiente se acordó ponerlo a disposición de la actora para que, en el plazo previsto en la ley, formalizara su demanda. El 22/06/15 la actora interpone recurso de reposición contra el decreto de 10/02/15, al considerar que procedía tramitar el recurso por las normas previstas para el procedimiento abreviado. El 24 de junio solicita la ampliación del expediente administrativo al considerar que no estaba completo. El 7 de julio se acuerda requerir al Ayuntamiento para que complete el expediente y admitir el recurso de reposición dando traslado a la parte demandada a fin de que alegase lo que a su derecho conviniera. El 28 de julio se recibe la ampliación del expediente, dándose traslado a la parte actora para que formalizase su escrito de demanda en el resto del plazo que le quedaba. La defensa del Ayuntamiento impugnó el recurso de reposición el día 24 de julio, solicitando la confirmación del decreto impugnado. Mediante decreto de 7/09/15 se desestima el recurso de reposición y se acuerda continuar la tramitación por las normas del procedimiento ordinario.

**SEGUNDO.-** El día 5/10/15 se presentó el escrito de demanda en el que, después de referir los hechos y alegar los fundamentos que se consideraron oportunos, terminaba la parte actora solicitando que se dictara sentencia estimando como acto administrativo finalizador del procedimiento iniciado a instancia de parte la estimación por silencio administrativo de su solicitud de devolución de garantía, acordando ante la falta de ejecución por parte de la Administración la ejecución del acto firme y consiguiente devolución del aval bancario en su día depositado para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales o, subsidiariamente, que declarando su derecho a que le sea entregada la garantía depositada con el fin de cubrir las obligaciones contenidas en el “Pliego de Condiciones por el que se regirá el Concurso para el Otorgamiento de la Gestión del Sistema de Expropiación de la A.D.R. nº 18, Carril del Tejar del P.G.O.U. de Majadahonda”, al no existir causa legal que lo impida. Del escrito de demanda y del resto de las actuaciones se dio traslado a la defensa de la Administración demandada quien, el día 17/11/15 presentó su contestación, oponiéndose a la demanda, alegando los hechos y

fundamentos que consideró oportunos y solicitando que se dictara una sentencia desestimatoria del recurso formulado y declarando que no procede la devolución de la garantía reclamada, con expresa imposición de costas a la parte actora.

**TERCERO.-** El 19/11/15 se dictó un Decreto acordando tener por contestada la demanda, fijando la cuantía del recurso en 153.020,70 euros y acordando dar cuenta sobre el recibimiento del pleito a prueba y la admisión de los medios propuestos. Mediante el auto de 16/12/15 se acordó recibir el pleito a prueba y declarar pertinentes las pruebas documentales propuestas y ya aportadas, cerrar el período probatorio y conceder a la parte actora el plazo de diez días para que formulara su escrito de conclusiones.

**CUARTO.-** El 13/01/15 fue presentado el escrito de la actora, en el que insistía en todo lo manifestado en su demanda. El 4/02/16 presentó la defensa de la Administración demandada las suyas insistiendo en la oposición y el día siguiente se dictó una diligencia declarando el recurso concluso para sentencia, resolución que ha sido notificada a las partes sin que interpusieran contra ella recurso alguno por lo que, una vez firme, quedaron los autos sobre la mesa para resolver.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO.

**PRIMERO.-** A la vista del expediente administrativo y de los documentos aportados al proceso se consideran acreditados los hechos, relevantes para dar respuesta a las cuestiones controvertidas, siguientes:

- El día 3/06/2002 [REDACTED] constituye en la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid aval para responder, como fianza provisional del concurso público del A.D.R. N° 18 “Carril del Tejar” del P.G.O.U. de Majadahonda, ante el Ayuntamiento de dicha localidad por importe de 153.020,70 euros, en sujeción a los términos previstos en la Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas.
- El 30/07/02 el concurso fue resuelto resultando adjudicataria, junto a otras entidades [REDACTED] que quedaban obligadas a constituir una Entidad Urbanística de Urbanización, hecho que tuvo lugar el 28/04/2003, mediante el otorgamiento de la correspondiente escritura pública.
- La Entidad Urbanística estaba compuesta por tres grupos de empresas: el grupo A, integrado por [REDACTED] y [REDACTED]; el grupo B, integrado por P [REDACTED] y A [REDACTED]. y, finalmente, el grupo C, integrado por [REDACTED] y [REDACTED].
- La garantía constituida como fianza provisional devino definitiva para garantizar las obligaciones asumidas por la Entidad Urbanística.
- El día 1/03/2012 se suscribe entre los representantes del Ayuntamiento de Majadahonda, los de la Entidad Urbanística Urbanizadora y la Dirección Facultativa el acta de recepción de la obras de urbanización del Sector A.D.R. n° 18, Carril del Tejar, que eran las asumidas por las empresas del Grupo B.
- El 2/07/2012 [REDACTED] presenta escrito en el Ayuntamiento solicitando la devolución del aval al haberse cumplido la obligación garantizada. Solicitud que es reiterada los días 17/04/2013 y 26 de noviembre del mismo año.
- El Pleno del Ayuntamiento, por acuerdo de 24/09/2014, en lo que aquí interesa declara el incumplimiento culpable de las obligaciones asumidas por la empresa del Grupo A de la Entidad Urbanística Construcciones y Estructuras [REDACTED]

██████████ determina los daños y perjuicios causados al Ayuntamiento en 58.733,26 euros; ordena la devolución de la finca y declara la resolución de la relación obligacional existente entre la empresa y el Ayuntamiento.

- En fecha 28/10/2014 ██████████ presenta un nuevo escrito en el Ayuntamiento de Majadahonda en el que, tras manifestar que considera estimada su solicitud de devolución por silencio administrativo, solicita de la Administración la ejecución del acto firme, solicitud que tampoco obtiene respuesta.

Llegamos con ello a este recurso en el que la parte actora pretende que se dicte sentencia estimando como acto administrativo finalizador del procedimiento iniciado a instancia de parte la estimación por silencio administrativo de su solicitud de devolución de garantía, acordando ante la falta de ejecución por parte de la Administración la ejecución del acto firme y consiguiente devolución del aval bancario en su día depositado para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales o, subsidiariamente, que declarando su derecho a que le sea entregada la garantía depositada con el fin de cubrir las obligaciones contenidas en el “Pliego de Condiciones por el que se regirá el Concurso para el Otorgamiento de la Gestión del Sistema de Expropiación de la A.D.R. nº 18, Carril del Tejar del P.G.O.U. de Majadahonda”, al no existir causa legal que lo impida, alegando que su petición fue estimada por silencio administrativo, que procede la devolución al haber cumplido las obligaciones asumidas ante el Ayuntamiento, por la resolución contractual con las entidades del Grupo A de la Entidad Urbanística Urbanizadora y, finalmente, por haberse cumplido sobradamente el plazo de garantía estipulado en el contrato. La defensa de la Administración demandada solicita la confirmación de la resolución impugnada al considerar que es ajustada a Derecho al no haberse producido el silencio positivo que alega la actora y al no haberse producido un incumplimiento por las entidades del Grupo A que determina que aun no se haya cumplido el plazo de garantía convenido.

**SEGUNDO.-** La primera cuestión planteada en el recurso consiste en determinar el sentido de la falta de respuesta a la solicitud de la actora de devolución de la garantía constituida, considerando ésta que ha de considerarse positivo y que por lo tanto procede dar cumplimiento al acto firme estimatorio y proceder a la devolución de la fianza. Por su parte la defensa de la Administración demandada se opone a tal

interpretación al amparo de la jurisprudencia consolidada que considera que cualquier petición relacionada con un contrato administrativo no puede ser considerada como un acto aislado de aquél, iniciador de un procedimiento administrativo independiente, sino que está vinculado al contrato y por lo tanto nos hallamos ante un procedimiento administrativo iniciado de oficio y el sentido del silencio es negativo.

La doctrina que recoge la defensa del Ayuntamiento en su contestación sigue siendo mantenida de forma unánime por el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, como lo muestra la sentencia dictada por su Sección 7ª, el 8 de febrero de 2016, en el recurso 3970/2014, en la que leemos: "...*TERCERO.- El primer motivo gira sobre la cuestión de la obtención o no por silencio de determinadas autorizaciones (Sentencia de 13 de marzo de 2007, recurso de casación 6824/2004 , que recoge una amplia cita de jurisprudencia de esta Sala) o pretensiones, como aquí sucede, el cual ha sido objeto de una constante y pacífica doctrina de este Tribunal tras la entrada en vigor de la Ley 4/1999. Así en las sentencia de esta Sala, Sección cuarta de 29 de mayo de 2007, recurso de casación 8672/2004 , 9 de julio de 2007, recurso de casación 10775/2004 reiterábamos la doctrina del Pleno de esta Sala de lo Contencioso Administrativo de 28 de febrero de 2007, recurso de casación 302/2004 (expresamente aplicada por el Tribunal de instancia) cuyo fundamento de derecho cuarto expresa que " la ejecución del contrato y de todas sus incidencias deben reconducirse al procedimiento contractual de adjudicación del contrato, porque en ese expediente se recogen el conjunto de derechos y obligaciones de las partes. Y como se trata de expedientes iniciados de oficio las consecuencias del silencio para el administrado, según el art. 42 LPAC se podrían considerar desestimadas sus solicitudes". En la precitada Sentencia del Pleno de esta Sala se había recordado el precedente, cuando menos por analogía, que constituye lo vertido en la sentencia de 21 de marzo de 2006, recaída en el recurso de casación 2354/2003, respecto a una petición de abono de parte de una subvención y de sus intereses. Así se dijo que " esa petición no se podía aislar, ni considerar independiente de todo el expediente de subvención en el que la misma se insertaba". Tampoco prosperó la tesis del silencio positivo. Por la misma razón se desestimó el recurso de casación para la unificación de doctrina 300/2007, Sentencia de 4 de abril de 2008, en que se pretendía la declaración de existencia de acto administrativo que ejecutar obtenido por silencio positivo en una petición dirigida a la administración reclamando distintos pagos en el ámbito de una relación contractual de obras. Existe,*

pues, un criterio consolidado...”, y aun cuando no fuera de aplicación al supuesto de autos habida cuenta la fecha en que se firma el contrato, no es ocioso traer a colación lo que sigue diciendo la sentencia:”...Y, como decía el FJ Tercero de la Sentencia de 4 de abril de 2008, " De existir alguna duda respecto a la naturaleza del silencio en el ámbito de los procedimientos contractuales ha sido solventada por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, determinando de forma prístina en su Disposición Final Octava la desestimación de las solicitudes relacionadas con reclamación de cantidades o de cualquier otra cuestión relativa a la ejecución, consumación o extinción de un contrato". Precepto ahora reproducido en la D.F.3ª del RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, TRLCSP...", confirmando así por vía normativa el sentido desestimatorio del silencio en materia de contratación administrativa.

**TERCERO.-** Alega a continuación la demandante que procede la devolución al haber cumplido las obligaciones asumidas ante el Ayuntamiento, por la resolución contractual con las entidades del Grupo A de la Entidad Urbanística Urbanizadora y, finalmente, por haberse cumplido sobradamente el plazo de garantía estipulado en el contrato, motivación que nos traslada al régimen jurídico de la fianza y al examen de los términos en que fue convenida entre las partes.

Tal y como recogimos en el fundamento primero el día 3/06/2002 [REDACTED], constituye en la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid aval para responder, como fianza provisional del concurso público del A.D.R. Nº 18 "Carril del Tejar" del P.G.O.U. de Majadahonda, ante el Ayuntamiento de dicha localidad por importe de 153.020,70 euros, en sujeción a los términos previstos en la Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas. El día treinta de julio del mismo año se resuelve el concurso convocado para el otorgamiento de la gestión por sistema de expropiación de la A.D.R. 18 Carril del Tejar resultando adjudicataria la "Entidad Urbanística de Urbanización del A.D.R. nº 18 Carril del Tejar", integrada por varias empresas entre las que se encontraba la demandante y que quedaban obligadas a constituir una Entidad Urbanística de Urbanización, hecho que tuvo lugar el 28/04/2003, mediante el otorgamiento de la correspondiente escritura pública, en el que se determinan tres grupos de empresas que asumen obligaciones diferenciadas: el A, integrado por

[REDACTED] y [REDACTED]; el grupo B, integrado por [REDACTED] y [REDACTED], finalmente, el grupo C, integrado por [REDACTED] y [REDACTED]. Cumplidos estos trámites la garantía constituida como fianza provisional devino definitiva para garantizar las obligaciones asumidas por la Entidad Urbanística, no por cada una de las empresas en relación a las obligaciones relativas a su correspondiente sector.

En el artículo primero de sus estatutos se atribuye naturaleza administrativa a la entidad, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y en concreto para la gestión del sistema de expropiación y ejecución de la actuación urbanística. A continuación se especifican las concretas obligaciones y específicos derechos que asume cada una de las sociedades integrantes de la Entidad y en el artículo 29 letra D) se establece que todos los miembros quedan obligados, entre otras cosas, a *“indemnizar a los demás por cualquier perjuicio que pudiera derivarse del incumplimiento de sus obligaciones...”*, añadiendo el 30, al regular los medios económicos, gastos y cuotas de los asociados *“...Particularmente, será gasto de la EEU el principal e intereses de la garantía provisional y definitiva que se haya de aportar como consecuencia de la presentación de la EEU al concurso al que se refiere el Pliego y la adjudicación del mismo a favor de la EEU. En caso de que la citada garantía fuese ejecutada por la Administración como consecuencia del incumplimiento de obligaciones por parte de un miembro específico de la EEU, dicho miembro incumplidor será plenamente responsable frente a cualquier petición proveniente de cualquier miembro de la EEU, dicho miembro incumplidor será plenamente responsable frente a cualquier repetición proveniente de cualquier miembro de la EEU, así como de la entidad financiera garante o de cualquier tercero, respondiendo con las contragarantías que hubiese suscrito al efecto y con su propio patrimonio en caso de no ser aquella bastante...”*.

El Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la versión vigente al momento de constituirse la fianza, establece en su artículo 36 la obligación de los adjudicatarios de los contratos regulados en ella de constituir una garantía definitiva por el importe del 4 por 100 del importe de adjudicación, a disposición del órgano de contratación, cualquiera que haya sido el procedimiento y la forma de adjudicación del



contrato. Por su parte el artículo 43, al regular la extensión de las garantías, establecía: "1. La garantía provisional responderá del mantenimiento de las proposiciones presentadas por los licitadores hasta la adjudicación y de la proposición del adjudicatario hasta la formalización del contrato. 2. Las garantías definitivas responderán de los siguientes conceptos: a) De las penalidades impuestas al contratista en razón de la ejecución del contrato, en especial las comprendidas en el artículo 95, cuando no puedan deducirse de las certificaciones. b) De las obligaciones derivadas del contrato, de los gastos originados a la Administración por demora del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones y de los daños y perjuicios ocasionados a la misma con motivo de la ejecución del contrato o en el supuesto de incumplimiento del mismo, sin resolución. c) De la incautación que pueda decretarse en los casos de resolución del contrato, de acuerdo con lo establecido en el mismo o con carácter general en esta Ley...". Finalmente el artículo 44 dispone que la garantía no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato de que se trate o resuelto éste sin culpa del contratista.

Así pues tenemos que, tal y como sostiene la Administración demandada, la garantía constituida por cada una de las sociedades, de conformidad con lo expuesto más arriba, no responde sólo del cumplimiento satisfactorio de sus específicas obligaciones sino también del de las demás empresas integrantes de la Entidad Urbanística, porque en definitiva fue ésta la adjudicataria del concurso y este el régimen de responsabilidad establecido en sus estatutos, sin perjuicio de la posibilidad de reclamar a la incumplidora expresamente establecida. No existe discusión alguna y está suficientemente acreditado que el Pleno del Ayuntamiento de Majadahonda, en fecha 24/09/2014, declara el incumplimiento culpable de las obligaciones asumidas por la empresa del Grupo A de la Entidad Urbanística [REDACTED], fijando el importe de los daños y perjuicios causados al Ayuntamiento en 58.733,26 euros y en consecuencia no se puede considerar que se hayan cumplido las obligaciones de la Entidad, ni que la fianza haya quedado liberada de su finalidad aseguradora.

**CUARTO.-** Sostiene la actora que han finalizado los expedientes de incumplimiento y fijación de daños referentes a las dos sociedades del grupo A, previendo en las correspondientes resoluciones los medios necesarios para hacer efectivo

el resarcimiento correspondiente, pero de dicha afirmación no se desprende que se hayan satisfecho las mencionadas responsabilidades, antes al contrario, lo que se prevé es la forma de llevarlo a efecto pero pueden surgir circunstancias que impidan la satisfacción del interés de la Administración. Entre otras cosas se acuerda en la resolución la avocación de la competencia de la Junta de Gobierno con el fin de personarse en un procedimiento concursal, por lo que existe la posibilidad de que el resarcimiento no se produzca en la forma prevista y haya de hacerse efectiva la garantía.

También desde esta perspectiva no puede admitirse que haya transcurrido el plazo de un año durante el que ha de mantenerse la garantía, como pretende la recurrente, por cuanto dicho plazo ha de contarse a partir de la liquidación del contrato y en el supuesto que estamos examinando tal liquidación, como se acaba de decir, no se ha producido. En concreto el artículo 47.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000 disponía: *”Aprobada la liquidación del contrato, si no resultaren responsabilidades que hayan de ejercitarse sobre la garantía y transcurrido el plazo de la misma, en su caso, se dictará acuerdo de devolución de aquélla o de cancelación del aval”*, condiciones que no concurren en el supuesto de autos.

**QUINTO.-** De lo expuesto en los fundamentos anteriores se desprende que procede la desestimación del recurso y la confirmación de la resolución administrativa contra la que se dirige, sin que, conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la LJCA, hayan de imponerse las costas procesales a alguna de las partes litigantes puesto que las cuestiones controvertidas en el proceso no estaban exentas de amparo fáctico y jurídico, planteando dudas que justifican la interposición del recurso. En consecuencia cada una de ellas soportará los gastos causados a su instancia y la mitad de los comunes.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del REY y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que me otorga la Constitución española:

**F A L L O.**

**DESESTIMO EL RECURSO INTERPUESTO POR** [REDACTED], *representada por la Procuradora Doña* [REDACTED] *contra la inactividad de la Administración al no ejecutar el acto presunto estimatorio de su solicitud de devolución de la garantía constituida con el fin de cubrir las obligaciones contenidas en el "Pliego de Condiciones por el que se registró el Concurso para el Otorgamiento de la Gestión del Sistema de Expropiación de la A.D.R. nº 18, Carril del Tejar del P.G.O.U. de Majadahonda", absolviendo al Ayuntamiento de Majadahonda de las pretensiones contra él dirigidas en la demanda. Cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia.*

Esta resolución NO es FIRME al haber contra ella recurso de apelación, que deberá formalizarse mediante escrito razonado, que deberá contener las alegaciones en que se funde, a presentar ante este juzgado en el plazo de quince días.

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

**PUBLICACIÓN.-** En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr. Magistrado que la dictó, estando celebrando audiencia pública. Doy fe.