

DOCUMENTO DA-Solicitud anotación registro: DA-ANOTAREG E_2402_1_2018	IDENTIFICADORES Número de la anotación: 2403, Fecha de entrada: 08/02/2018 15:07 :00	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS
OTROS DATOS Código para validación: VYESE-DIFOA-UPCWE Fecha de emisión: 8 de febrero de 2018 a las 15:07:30 Página 1 de 20	FIRMAS	



Esta es una copia impresa del documento electrónico (Ref: 638221 VYESE-DIFOA-UPCWE ECA869656D931731B0C1E1A1E3CD065FAC701CC9) generada con la aplicación Informática Firmadoc. El documento no requiere firmas. Mediante el código de verificación puede comprobar la validez de la firma electrónica de los documentos firmados en la dirección web: <https://sede.majadahonda.org/portal/verificarDocumentos.do>



**Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid**  
C/ Gran Vía, 19, Planta 1 - 28013  
45029710

NIG: 28.079.00.3-2015/0010924

**Procedimiento Ordinario 236/2015 ord2**

**Demandante/s:** [REDACTED]

**PROCURADOR** [REDACTED]

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA  
LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

30/15

07-02-18

LTMA SRA.

MAGISTRADA:

D<sup>ña</sup>. [REDACTED]

**SENTENCIA Nº 34/2018**

En la ciudad de Madrid, a siete de febrero de dos mil dieciocho en autos del procedimiento 236/2015, seguidos a instancia de [REDACTED] debidamente representada y defendida según consta en las actuaciones, contra el Ayuntamiento de Majadahonda, sobre contratación administrativa, se dicta la presente sentencia con base en los siguientes:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Por la mercantil recurrente se interpuso escrito de demanda impugnando la Resolución del Ayuntamiento de Majadahonda que le imponía penalidades por cumplimiento defectuoso del contrato.

**Segundo.-** Una vez admitido a trámite, recibido y ampliado el expediente administrativo, se dio traslado a la parte actora para que formalizara la demanda, lo que realizó mediante escrito presentado con fecha de entrada en este Juzgado de 18 de septiembre de 2015 en el cual expuso los hechos y sus correspondientes fundamentos de derecho, suplicando que se dicte sentencia y se declare:



Firmado electrónicamente por IUSMADRID  
Emisión por CAMERFIRMA CORPORATE SERVER II - 2015  
Fecha 2018.02.07 14:50:50 CET



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/ovve](http://www.madrid.org/ovve) mediante el siguiente código seguro de verificación: 1018405531471544537321

Administración  
de Justicia

1º) LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE PENALIDADES POR FALTA DE RESOLUCIÓN EXPRESA EN EL PLAZO LEGALMENTE ESTABLECIDO Y EL ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES DE ACUERDO A LO PREVISTO EN LA LRJPAC.

2º) LA PRESCRIPCIÓN DEL INICIO DEL EXPEDIENTE DE IMPOSICIÓN DE PENALIDADES AL HABER TRANSCURRIDO MÁS DE TRES MESES DESDE LA FECHA DE LOS HECHOS HASTA EL ACTO ADMINISTRATIVO DE INICIO DEL EXPEDIENTE.

3º) LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LA CLÁUSULA XVII DEL PCAP Y DEL ARTÍCULO 102 DEL PPT EN LO RELATIVO A LA SANCIÓN POR INFRACCIONES MUY GRAVES POR SER, EN ESTE ASPECTO, DICHA CLÁUSULA CONTRARIA A DERECHO Y ESTAR INCURSA EN NULIDAD DE PLENO DERECHO Y, EN CONSECUENCIA

4º) SE DECLARE NULA, O SUBSIDIARIAMENTE ANULABLE, LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, Y DE LOS ACTOS ANTERIORES QUE LLEVAN AL MISMO, ASÍ COMO LOS DICTADOS EN SU EJECUCIÓN, Y CONDENE A LA ADMINISTRACIÓN A ESTAR Y PASAR POR TODAS LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA ANULACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS.

Ampliado el recurso a las resoluciones posteriores dictadas por el Ayuntamiento, ampliación admitida por Auto de 1 de marzo de 2016, confirmada por el 25 de abril siguiente, presentó la parte actora nueva demanda, previa remisión del nuevo expediente administrativo, con fecha de 7 de septiembre de 2016, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, solicitó

A) LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DEL ACUERDO DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2015 REFERIDO A LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD Y REVOCACIÓN DEL ACUERDO DE IMPOSICIÓN DE PENALIDADES.

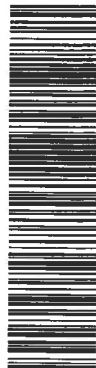
B) LA REVOCACIÓN, POR SER CONTRARIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO, DEL ACUERDO DEL PLENO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA DE 29 DE MARZO DE 2016, MEDIANTE EL CUAL SE ACUERDA "DESESTIMAR EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR [REDACTED] CONTRA EL ACUERDO PLENARIO DE 25 DE ENERO DE 2016", Y QUE SE DECLARE NULA, O SUBSIDIARIAMENTE



Madrid



DOCUMENTO D/A-Solicitud anotación registro: DA-ANOTAREG E_2402_1_2018	IDENTIFICADORES Número de la anotación: 2403, Fecha de entrada: 08/02/2018 15:07 :00	ESTADO NO REQUIERE FIRMAS
OTROS DATOS Código para validación: VYESE-DIFOA-UPCWE Fecha de emisión: 8 de febrero de 2018 a las 15:07:30 Página 3 de 20	FIRMAS	



Esta es una copia impresa del documento electrónico (Ref: 638221 VYESE-DIFOA-UPCWE ECA86868D931731B0C1E1A1E3CD909FAC701CC9) generada con la aplicación informática Firmadoc. El documento no requiere firmas. Mediante el código de verificación puede comprobar la validez de la firma electrónica de los documentos firmados en la dirección web: https://seido.majadahonda.org/portal/verificarDocumentos.do



*ANULABLE, LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, DE LOS ACTOS ANTERIORES QUE LLEVAN AL MISMO, ASÍ COMO LOS DICTADOS EN SU EJECUCIÓN, Y CONDENE A LA ADMINISTRACIÓN A ESTAR Y PASAR POR TODAS LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA NULIDAD O ANULACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS.*

*C) CON EXPRESA IMPOSICIÓN DE COSTAS A LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA.*

**Tercero.-** Tras las incidencias procesales expuestas, incluida la petición de suspensión, y de satisfacción extraprocésal, se dio traslado al Letrado del Ayuntamiento para la presentación del escrito de contestación, que presentó con fecha de 13 de octubre de 2016, en el que, tras la exposición de los hechos y de los correspondientes fundamentos de derecho, terminó suplicando que se dicte sentencia en la que se declare la desestimación del recurso.

**Cuarto.-** Tras admitirse por Auto de 23 de mayo de 2017 la prueba que se consideró pertinente de la propuesta por las partes, practicada la misma, presentadas conclusiones, se declararon conclusas las actuaciones y vistas para sentencia, la cual se dicta ajustándose al orden de señalamientos previstos y cuando por turno le corresponde, con el cumplimiento de los requisitos procesales.

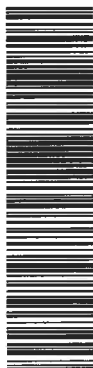
La cuantía del recurso ha quedado fijada por Decreto de 13 de octubre de 2016 en 700.001 €.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** Se impugna la imposición de penalidades aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Majadahonda en su sesión de 25 de marzo de 2015 a la empresa [REDACTED] por importe de 700.001 € por la comisión de la infracción muy grave prevista en el artículo 102.a) del Pleno de prescripciones Técnicas por la utilización de los medios materiales y humanos adscritos a los servicios objeto del contrato fuera del ámbito de actuación de los mismos, sin autorización expresa de los servicios técnicos municipales, acuerdo confirmado al inadmitirse por



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/cove](http://www.madrid.org/cove) mediante el siguiente código seguro de verificación: 101840583147154457321

Administración  
de Justicia

extemporáneo el recurso de reposición contra el mismo por el Pleno de la Corporación en sesión de 20 de mayo de 2015.

Asimismo se impugna el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Majadahonda de 24 de noviembre de 2015 por el que, declarando la caducidad del procedimiento de imposición de penalidades a la empresa [REDACTED] y revocando, en consecuencia, la imposición de penalidades aprobada en la sesión de 25 de marzo de 2015, se acordaba la apertura de un nuevo procedimiento de imposición de penalidades por infracciones en el contrato de gestión del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos, dando trámite de audiencia al concesionario por 5 días para que presente alegaciones y los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Se impugna el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Majadahonda de 26 de enero de 2016, confirmado en reposición por el de 29 de marzo de 2016, por el que se imponía a la empresa [REDACTED] penalidades por importe de 700.001 € por la comisión de la infracción muy grave prevista en el artículo 102.a) del Pleno de prescripciones Técnicas por la utilización de los medios materiales y humanos adscritos a los servicios objeto del contrato fuera del ámbito de actuación de los mismos, sin autorización expresa de los servicios técnicos municipales.

Las pretensiones de las partes han sido expuestas anteriormente.

**Segundo.-** Alega la mercantil recurrente en defensa de su Derecho en cuanto a la primera resolución impugnada que el procedimiento había caducado y que además había prescrito la acción del Ayuntamiento para iniciar el procedimiento de imposición de penalidades. Manifiesta asimismo que las penalidades impuestas exceden del límite del 10% permitido en la ley, siendo por ello el acuerdo nulo de pleno derecho, además de que los hechos que dieron lugar a las mismas ni eran típicos ni están bien graduados ya que el Ayuntamiento prestó autorización expresa. Subsidiariamente considera que debería aplicarse el principio de equidad.

Respecto de la segunda resolución impugnada, alega el Letrado recurrente que la actuación administrativa ha pretendido evitar una sentencia en contra y que no puede declararse la caducidad en un procedimiento que ya había finalizado por resolución expresa, habiéndose saltado el Ayuntamiento todos los trámites para revocar el acuerdo



Madrid



Administración  
de Justicia

primero de imposición de penalidades, debiendo tenerse en cuenta que la revocación no ha sido para hacer desaparecer un acto gravoso para el administrado sino para volver a dictar otro exactamente igual.

Considera que se ha conculcado el principio del non bis in ídem, tanto material como procesal, existiendo litispendencia y prejudicialidad con la actuación del Ayuntamiento al estar ya en trámite un proceso judicial contra la imposición de penalidades. Vuelve a incidir en la prescripción de la acción de la Administración para imponer penalidades, partiendo para ello de la fecha de la factura presentada por los servicios y que en cualquier caso es nula de pleno derecho la cláusula que ha dado lugar a la imposición de penalidades, no siendo impedimento la no impugnación autónoma ya que la nulidad de pleno derecho puede apreciarse en cualquier momento.

Insiste el Letrado de la mercantil en que el Ayuntamiento dio su autorización por lo que no existe la infracción imputada, por cuanto fueron servicios impuestos por la propia Administración, habiéndose quebrado la doctrina de los actos propios y el principio de confianza legítima.

**Tercero.-** Por el contrario el Letrado del Ayuntamiento de Majadahonda alega que la Administración ha ejercido su legítima opción de revisar sus actos administrativos, habiendo motivado la decisión de declarar la caducidad del procedimiento así como la de revocación de la previa actuación administrativa, fundamentada en el artículo 105 de la Ley 30/1992, siendo válida la misma por cuanto no supone una dispensa o exención no permitida, no es contraria al principio de igualdad ni al interés público ni es contraria al ordenamiento jurídico, y sin que entre en contradicción con la jurisprudencia del tribunal Supremo.

Por ello manifiesta que una vez producida la revocación y constatada la caducidad, el Ayuntamiento no tenía ningún impedimento para iniciar un nuevo procedimiento. Respecto a la litispendencia y prejudicialidad invocadas por la actora, considera que no puede admitirse pues su alegación solo pretende impedir la actuación administrativa cuando no existe ni una ni la otra ya que se trata de actuaciones administrativas independientes.

Alega que el Ayuntamiento constató la utilización de medios materiales y humanos adscritos a los servicios fuera del ámbito de actuación de éstos por parte de la empresa



Madrid

La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/cove](http://www.madrid.org/cove)  
mediante el siguiente código seguro de verificación: 1018405531471544537321



y que no se dio autorización para ello, ejercitándose por ello la acción pertinente que no estaba prescrita.

Expone que las penalidades están correctamente graduadas, sin que exista atenuante, por cuanto era un hecho reprochable, en perjuicio del servicio, para servicios no comprendidos en el contrato, y con intencionalidad y reiteración por parte de la empresa, de forma que se debía adecuar el hecho con la cantidad impuesta, sobre cuanto la cuantía podía ascender a 7.000.000 €.

**Cuarto.-** A la hora de dar respuesta a las cuestiones que plantea el presente recurso, teniendo presente que de la simple lectura de los escritos presentados por la mercantil se deduce su oposición a la satisfacción extraprocésal pretendida por el Letrado Consistorial, es oportuno consignar los siguientes antecedentes que resultan del expediente administrativo.

Valoriza resultó adjudicataria del contrato de gestión de servicios públicos mediante concesión administrativa del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos del Ayuntamiento de Majadahonda en virtud del Acuerdo del Pleno de 29 de febrero de 2012 y de 25 de abril de 2012 dictados en ejecución de la resolución nº 39/2012 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública, formalizándose el contrato el 4 de mayo de 2012, regido por la Ley 30/2007 (cláusula 10ª) e iniciándose la ejecución el 7 siguiente. El ámbito territorial del contrato era el municipio de Majadahonda, Pliego de Condiciones Técnicas, de forma que el traslado de vehículos, maquinaria y elementos similares fuera del municipio solo tendría lugar previa autorización del Ayuntamiento y siempre que lo fuera para "la realización de las correspondientes revisiones y labores de mantenimiento..." (artículo 13, folio 600-1980 EA).

A su vez, en el Pliego de Cláusulas Administrativas se preveía la posibilidad de imponer penalidades así como señalar su graduación, siendo el Servicio de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza del Ayuntamiento el órgano administrativo responsable del contrato, tanto en cuanto a su valoración como su certificación. Las penalidades se regulaban específicamente en la cláusula 17, previéndose expresamente como infracción muy grave "la utilización de los medios materiales y humanos adscritos a los servicios objeto del contrato fuera del ámbito de actuación de los mismos, sin autorización expresa de los servicios técnicos municipales", pudiendo sancionarse la misma con importes de 700.001 € a 7.000.000 € (folios 734-1971 a 736-1972 EA).



Administración  
de Justicia

El 24 de julio de 2014 se presentó denuncia, adjuntando fotografías, por la empresa anteriormente encargada (hasta su sustitución por ██████████) de la recogida de residuos en la urbanización de la Finca perteneciente al municipio de Pozuelo, denuncia relativa a la utilización por Valoriza de vehículos con la leyenda de "Majadahonda Ciudad Viva" para recoger los residuos de la citada urbanización durante los días 2, 3 y 4 de junio de 2014. Realizadas las comprobaciones pertinentes por la Policía Local el día 23 de julio de 2014 (folios 43-44 carpeta EA), solicitados informes al Servicio de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza, así como a la empresa ██████████ comprobado el trayecto realizado por los vehículos, habiendo el Concejal de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza presentado moción para incoar expediente a la mercantil recurrente el 24 de julio de 2014, con fecha de 6 de octubre de 2014 se elaboró informe por el Jefe del Servicio de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza sobre un posible uso indebido de vehículos de limpieza adscritos al municipio de Majadahonda, y con fecha de 4 de noviembre de 2014 se dictó resolución por el Jefe del Servicio acordando el inicio del expediente para determinar la posible responsabilidad del contratista, dándole audiencia por 30 días, lo que fue notificado el 14/11/14 (folio 91 carpeta EA). La empresa presentó escrito el 28 de marzo de 2014, y el 11 de febrero de 2015 se dictó informe por la Directora Técnica de Régimen Interior, Calidad, Organización y Servicios Jurídicos en el expediente de penalidades iniciado por el Servicio de Medio Ambiente para la verificación de un uso indebido de vehículos de limpieza, proponiendo la imposición de sanción en su grado mínimo por la infracción muy grave cometida.

En fecha 24 de febrero de 2015 el Concejal delegado de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza (folio 364 carpeta EA) mostró su conformidad con la propuesta de sanción, emitido informe por la Intervención municipal el 11 de marzo de 2015, así como informe del 12 de marzo de 2015 por la Directora Técnica de Régimen Interior, Calidad, Organización y Servicios Jurídicos, propuesta la imposición de penalidades por el Concejal Delegado de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza nuevamente el 12 de marzo de 2015, emitido informe favorable por la Comisión de urbanismo, medio Ambiente y Movilidad el 18 de marzo de 2015, el Pleno de la Corporación en sesión de 25 de marzo de 2015 acordó finalmente imponer penalidades por incumplimiento de contrato, infracción muy grave tipificada en el artículo 102.a) del Pliego de Prescripciones Técnicas, en cuantía de 700.001 €, a la mercantil recurrente, notificada el 9 de abril de 2015 (folio 397 carpeta EA). El acuerdo fue recurrido en reposición el





12 de mayo de 2015 (folio carpeta 423 EA), solicitándose como medida cautelar su suspensión, y tras la emisión de los oportunos informes, el Pleno de la Corporación en sesión de 20 de mayo de 2015, inadmitió tanto la medida cautelar como el recurso (notificación el 27 de mayo de 2015, folio 466 carpeta EA).

No obstante, el Pleno de la Corporación por acuerdo de 25 de noviembre de 2015 declaró la caducidad del procedimiento de imposición de penalidades a [REDACTED] a la vez que revocaba el acuerdo de 25 de marzo de 2015 iniciando la apertura de un nuevo procedimiento de imposición de penalidades a la empresa por los mismos hechos, que terminó con el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Majadahonda de 26 de enero de 2016, confirmado en reposición por el de 29 de marzo de 2016, por el que se imponía a la empresa [REDACTED] penalidades por importe de 700.001 € por la comisión de la infracción muy grave prevista en el artículo 102.a) del Pleno de prescripciones Técnicas por la utilización de los medios materiales y humanos adscritos a los servicios objeto del contrato fuera del ámbito de actuación de los mismos, sin autorización expresa de los servicios técnicos municipales.

**Quinto.-** A partir de aquí, teniendo presente el artículo 93 LRJCA que define el límite en el que debe moverse la respuesta judicial, siendo éste el de "las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición" y siempre en relación con el objeto del recurso, sentada esta premisa, deben analizarse las cuestiones formales opuestas por la mercantil recurrente, en cuanto a la prescripción de la acción e imposibilidad de declarar la caducidad-revocación e iniciar un nuevo procedimiento de imposición de penalidades en el presente caso, ya que de estimarse haría innecesario el examen de la cuestión de fondo, también alegada en la demanda, referida a si la empresa incurrió en la conducta referida a la utilización de los medios materiales y humanos adscritos a los servicios objeto del contrato fuera del ámbito de actuación de los mismos, sin autorización expresa de los servicios técnicos municipales, para lo que es necesario el análisis de la normativa y jurisprudencia sobre la materia.

El artículo 102 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aplicable al contrato en cuestión, establecía que los pliegos o el contrato podían establecer penalidades para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales





Administración  
de Justicia

de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos de su resolución. Cuando el incumplimiento de esas condiciones no se tipificara como causa de resolución del contrato, podría ser considerado en los pliegos o en el contrato como infracción grave. De esta forma esas penalidades lo eran por un incumplimiento defectuoso, debiendo ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y con el límite de su cuantía no pudiera ser superior al 10 por ciento del presupuesto del contrato. Las penalidades se imponían por acuerdo del órgano de contratación, adoptado a propuesta del responsable del contrato si se hubiese designado, acuerdo que sería inmediatamente ejecutivo, y que se harían efectivas mediante deducción de las cantidades que, en concepto de pago total o parcial, deban abonarse al contratista o sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, cuando no pudieren deducirse de las certificaciones (artículo 196).

A su vez, debe precisarse, dada la terminología empleada en la demanda, que las penalidades no son una sanción, de ahí que las alegaciones referidas al derecho sancionador no puedan considerarse para atacar la resolución impugnada, sin perjuicio de su empleo en el recurso que proceda, como claramente se expresa en la STSJMad, sección 3ª, de 26 de febrero de 2014, Recurso: 679/2013:

*"Habiendo interpretado la doctrina jurisprudencial el concepto jurídico de las " penalidades" del contrato, indicando que estas " penalidades" no son sanciones en sentido estricto, sino que constituyen un medio de presión para asegurar el cumplimiento regular de la obligación a modo de cláusula penal del artículo 1152 del Código Civil (SSTS Sala 3ª, Sección 5ª de 6 de marzo de 1997 y Sección 4ª de 18 de mayo de 2005, recurso 2404/2003).*

*En Sentencia de 21 de noviembre de 1988 precisa este concepto al decir: "que las consecuencias de una cláusula penal integrada en un contrato no constituyen una manifestación del derecho sancionador,... Por el contrario, la naturaleza de dichas cláusulas contractuales responde a una concepción civil, en la que se predica el principio de la presunción de culpa en el contratante que no cumple lo pactado o incurre en algún defecto en su cumplimiento".*

*Y en la Sentencia de 18 de mayo de 2005, establece: " Penalidades a satisfacer a la administración contratante por la comisión de faltas por el contratista que, independientemente de su denominación gramatical próxima al derecho punitivo, hemos de considerar como similares a las obligaciones con cláusula penal (art. 1152 y*



Madrid



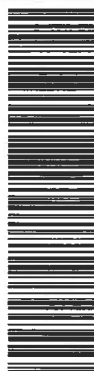


*siguientes del Código civil) en el ámbito de la contratación privada. En el ámbito de la contratación pública, al igual que en la contratación privada, desempeñan una función coercitiva para estimular el cumplimiento de la obligación principal, es decir el contrato, pues, en caso contrario, deberá satisfacerse la pena pactada. Son, por tanto, estipulaciones de carácter accesorio, debidamente plasmadas en el contrato, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la obligación principal de que se trate por lo que, en aras a la garantía del contrato, conducen a que el contratista, o deudor de la prestación que se trata de garantizar, venga obligado no solo al pago de una determinada cantidad de dinero calculada en razón a la modulación del grado de inobservancia sino incluso a la extinción contractual si la modalidad de incumplimiento alcanza mayor intensidad.*

*Como en el ámbito civil vienen a sustituir a la indemnización por daños al fijarse una responsabilidad económica por la comisión de determinados hechos, con independencia de que mediare dolo o culpa, aunque, en el ámbito del derecho público, puedan incluso reputarse próximas a las multas coercitivas a fin de lograr la efectividad de lo pactado. Recordemos que si bien en distintos ámbitos específicos de nuestro ordenamiento administrativo nos encontramos con las multas coercitivas así como también en la ordenación procesal de nuestro ámbito jurisdiccional (art. 112 LJCA), fue la LRAJAPAC en su art. 99 la que determinó los supuestos en que las leyes pueden imponer tales medidas de constreñimiento económico en el ejercicio de la autotutela administrativa. Previamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 239/1988, de 14 de diciembre había sentado que en dicha clase de multas no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita pues no debe olvidarse que la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas. El problema en todo caso radica que, tengan naturaleza cercana a la multa coercitiva u ostenten el carácter de penalidad obligacional, nuestro ordenamiento carece de un procedimiento específico general para su tramitación e imposición lo que obliga a acudir al procedimiento administrativo general. Si queda clara, independientemente de su nombre, la ausencia de carácter punitivo amparado en el art. 25.1 CE, es decir no es una multa- sanción.*

*Por ello en la sentencia de este Tribunal de 21 de noviembre de 1988 (reiterada el 10 de febrero de 1990) se afirma que "las consecuencias de una cláusula penal integrada*





*en un contrato no constituyen una manifestación del derecho sancionador, entendiéndose en el sentido de potestad del Estado de castigar determinadas conductas tipificadas como sancionables por la Ley. La naturaleza de dichas cláusulas contractuales responde a una concepción civil, en la que se predica el principio de la presunción de culpa en el contratante que no cumple lo pactado o incurre en algún defecto en su cumplimiento".*

**Sexto.-** A partir de aquí, comenzando por la prescripción de la acción, alegada ya respecto del primer acuerdo de imposición de penalidades, tal y como se ha expuesto las penalidades contractuales no son sanciones en sentido estricto, sino que constituyen un medio de presión para asegurar el cumplimiento regular de la obligación a modo de cláusula penal del artículo 1152 del Código Civil (SSTS Sala 3ª, Sección 5ª de 6 de marzo de 1997 y Sección 4ª de 18 de mayo de 2005, recurso 2404/2003 ), de forma que al igual que en el ámbito civil sustituyen a la indemnización por daños fijando una responsabilidad económica por la comisión de determinados hechos, con independencia de que medie dolo o culpa, aunque, en el ámbito del derecho público, puedan incluso reputarse próximas a las multas coercitivas a fin de lograr la efectividad de lo pactado, en cuanto al plazo de prescripción *"no resulta aplicable el plazo de prescripción de dos años para las infracciones graves establecido en el art 132 LRJAPPAC , sino que entendemos que - a falta de otra previsión específica- el plazo de prescripción ha de ser el de cuatro años establecido en el art. 15 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria , no siendo tampoco el de quince años establecido en el art. 1964 del Código Civil que asume la Sentencia de instancia, extremo en que discrepamos de ella; no obstante al no haber transcurrido el plazo de cuatro años entre la fecha en que tuvieron lugar los incumplimientos y la fecha de incoación del expediente para la imposición de penalidades no puede ser apreciada la prescripción (STSJMad, Sección 3ª, de 26 de febrero de 2014, recurso 679/2013)*. Por ello, tanto con el primer inicio del expediente de imposición de penalidades, como con el segundo, dictado tras declarar la caducidad y revocación del anterior, la acción ejercitada por el Ayuntamiento no había prescrito.

En cuanto a la caducidad, y ligada a ella la revocación, siendo el cauce adecuado para la imposición de penalidades el *"procedimiento administrativo general"*, no resulta pacífico determinar si ese procedimiento es una mera incidencia dentro de la ejecución



Administración  
de Justicia

del contrato, no estando sujeto por tanto a caducidad, o si por el contrario, es un procedimiento que debe resolverse en el plazo general previsto en la Ley, siendo determinante en este último caso los artículos 42, 44, y 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, vigente en aquel momento. Que no es cuestión fácil se comprueba con el hecho de que recientemente el Tribunal Supremo haya admitido un recurso de casación en interés de ley objetivo para la formación de jurisprudencia con el objeto de determinar, dada la falta de previsión legal al respecto, si, en el ámbito de los contratos del sector público, la imposición a los contratistas de penalidades por incumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato está sometida a un procedimiento al que le resultan de aplicación los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (28) (y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) y, por tanto, la caducidad, o si, por el contrario, la imposición de tales penalidades constituye un trámite más dentro de la ejecución del contrato al que no resultan de aplicación aquellos preceptos ni, por tanto, se dictan en un procedimiento autónomo sometido a un plazo de caducidad (ATS, sección 1ª, de 19 de junio de 2017, Recurso: 1372/2017).

No obstante, en el presente supuesto, decae en importancia esta cuestión y ello por cuanto el propio Ayuntamiento, considerando aplicable esta institución, declaró la caducidad de su procedimiento, sin que pueda considerarse que esa actuación contraviniera disposición judicial alguna por cuanto el recurso contencioso-administrativo iniciado por la mercantil estaba en sus fases iniciales, de ahí que el Ayuntamiento considerase que lo que existía fuera una satisfacción extraprocesal al dictarse la revocación de la resolución primeramente impugnada. Además, al haber ampliado la actora su recurso a todos los actos posteriores dictados por el Ayuntamiento no concurren las identidades requeridas para que pudiera apreciarse la litispendencia que se reclamaba, ni se ha causado indefensión alguna a la recurrente.

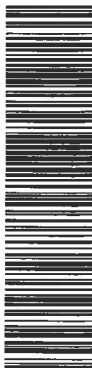
Ahora bien, lo cierto es que el Ayuntamiento a la vez que declaraba la caducidad procedía tanto a la revocación de la resolución expresa dictada en aquel procedimiento como al inicio de uno nuevo de imposición de penalidades, siendo por ello lo determinante si podía la Administración declarar esa caducidad y revocar el anterior acuerdo, una vez dictada resolución expresa y si, en caso afirmativo, podía iniciar un nuevo procedimiento.

Al respecto, en cuanto al método empleado por el Ayuntamiento para expulsar el acuerdo de 25 de marzo de 2015, debe partirse de que la caducidad del procedimiento



Madrid

La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/cove](http://www.madrid.org/cove)  
mediante el siguiente código seguro de verificación: 1018405531471544537321

Administración  
de Justicia

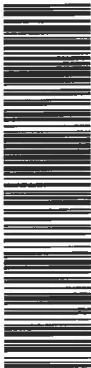
no constituyen un vicio de nulidad absoluta o de pleno derecho, sino de anulabilidad, de ahí que no sea aplicable el artículo 102 Ley 30/1992, a lo que se une que el acto tampoco era favorable para el interesado, lo que excluye asimismo el artículo 103 de la Ley 30/1992, de forma que tratándose de un acto de gravamen incurso en causa de anulabilidad el Ayuntamiento acudió, acertadamente, a la figura de la revocación administrativa.

En este sentido, el artículo 105 de la Ley 30/1992 permitía la revocación en cualquier momento de los actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituyera dispensa o exención no permitida por las leyes, o fuera contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico, artículo sobre el que el Tribunal Supremo determinó que "(...) *la potestad de revisión que el artículo 105 de la Ley 30/92 concede a la Administración para los actos de gravamen o desfavorables no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos administrativos consentidos y firmes, sino sólo para revisarlos por motivos de oportunidad. La petición de revisión no puede ser ocasión para discutir si el acto de gravamen se ajusta o no al ordenamiento jurídico, pues ello sólo puede hacerlo el interesado impugnando en tiempo y forma el acto discutido... Por ello, se ha podido decir que, a diferencia de la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, la revocación de los actos nulos desfavorables es una facultad y no una obligación de la Administración, pues ese tipo de invalidez se convalida por el paso del tiempo y al ganar firmeza.*" (STS, Sección 5ª, de 11 de julio de 2001, recurso de casación nº 216/1997).

En nuestro caso, pese a que los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción, revocado el acuerdo anterior, y sin que esa revocación fuera contraria fuera contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico, el nuevo procedimiento de imposición de penalidades se inició antes de que prescribiera el derecho del Ayuntamiento a su imposición, debiendo tenerse presente que lo que va en contra de los intereses de la mercantil no es tanto la revocación acordada, ya que esa revocación del Ayuntamiento ha servido para hacer desaparecer un acto gravoso para Valoriza, sino el nuevo inicio del procedimiento de penalidades; y sobre esta cuestión, descartada la prescripción, sin que exista obstáculo legal a la utilización de los informes y constataciones ya realizadas por el Ayuntamiento en virtud del principio de conservación de actos administrativos, el acuerdo de inicio del Pleno del Ayuntamiento



Madrid

Administración  
de Justicia

de Majadahonda de 24 de noviembre de 2015 cumple con las previsiones legales para ser adoptado.

**Séptimo.-** Debe, por tanto, analizarse el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Majadahonda de 26 de enero de 2016, confirmado en reposición por el de 29 de marzo de 2016, por el que se imponía a la empresa [REDACTED] penalidades por importe de 700.001 € por la comisión de la infracción muy grave prevista en el artículo 102.a) del Pleno de prescripciones Técnicas por la utilización de los medios materiales y humanos adscritos a los servicios objeto del contrato fuera del ámbito de actuación de los mismos, sin autorización expresa de los servicios técnicos municipales.

En esta materia el hecho de que las penalidades no deban de ser consideradas una sanción ni deban de seguirse para su imposición las normas establecidas para los procedimientos sancionadores, no significa que se exima a la Administración de la prueba de los hechos o de respetar el principio de proporcionalidad en la imposición de la penalidad o de eludir el trámite de alegaciones, siendo la Administración contratante quien debe de acreditar que la empresa contratista ha incumplido sus obligaciones contractuales en los términos establecidos en los Pliegos y en la legislación contractual aplicable y que concurren los requisitos en ellos establecidos para la aplicación de la penalidad, siendo por tanto la carga de la prueba de ese incumplimiento de la Administración.

En el presente caso, en cuanto a la audiencia a la contratista, en el acuerdo de inicio de 24 de noviembre de 2015 se daba audiencia a [REDACTED] que presentó alegaciones, las cuales fueron contestadas, y desestimadas, en el acuerdo aquí recurrido.

En cuanto a la prueba de los hechos, indebida utilización de los medios materiales y humanos adscritos a los servicios objeto del contrato fuera del ámbito de actuación de los mismos, además de haberse comprobado el recorrido de los vehículos (folios 46 ss EA), fueron constatados por agentes de la Autoridad, Policiales municipales que emitieron el siguiente informe (folio 44 EA):

*Siendo las 09:01 horas del día 24 de Julio de 2014, los Policías con nº de carnet profesional 28080.215 y 28080.239, pertenecientes al Cuerpo de Policía Local de Majadahonda,*

**COMPARECEN E INFORMAN:**

*Sobre los hechos ocurridos en Majadahonda, a las 09:37 del día 23/07/2014, en la CL/MANUEL DE FALLA, con motivo de la intervención realizada en materia de VIGILANCIA.*



Madrid



Administración  
de Justicia

*Que cuando los agentes se encontraban a bordo del radio-patrulla M-50 realizando sus funciones de seguridad municipal en la zona del carralero fueron requeridos por la emisora central para que controlaran el Centro de Tratamiento de Residuos de Basuras del municipio. Al parecer se están utilizando los vehículos de recogida de basura del municipio para traer basura de otros municipios, en concreto en la Urb. La Finca, sita en Pozuelo.*

*Que los agentes son informados que el camión de recogida de basura del municipio con placa de matrícula 5775-HNF y con rotulado del ayuntamiento de Majadahonda, ha sido visto entrando en la Urb. La Finca a primera hora de la mañana.*

*El agente 28080.187 se queda vigilando a bordo del patrulla Mk-1, la entrada del Centro de tratamiento de las basuras y el patrulla M-50 se queda en una calle cercana esperando a la llegada de dicho camión. Que dicho camión entra en el centro de residuos a las 09.37 horas, y los agentes se acercan al conductor para identificarlo y para preguntarle de donde es la basura que transporta.*

*Que los agentes preguntan al conductor de "¿dónde es la basura que transporta?" y el conductor manifiesta: "Que viene de la zona de arriba",*

*El agente 28080.215 le vuelve a preguntar: "¿De qué parte de arriba?, de ¿Pozuelo?"...*

*El conductor: " Pues de la zona de arriba, sí de la carretera de Pozuelo, por eso llevo la lona encima de la basura para que no caiga nada del camión"*

*El agente: " ¿De la urbanización de la Finca?"*

*El conductor: ¡Agente! me está poniendo en una situación comprometida, voy donde me mandan.*

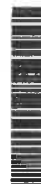
*Que los agentes observan como el camión está cargado de basura más o menos un tercio y todo va tapado con una lona verde. Entre la basura se pueden observar bolsas grandes con basura, varias cajas de botellas de vino de madera, cajas rotas de El corte inglés, etc...*

*Los agentes identifican al conductor resultando ser [REDACTED] con DNI [REDACTED] N, con fecha de nacimiento [REDACTED] con domicilio en la [REDACTED] en la localidad de Alcorcón (Madrid).*

En relación con este informe debe recordarse que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes tienen valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados (artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). La Jurisprudencia del Tribunal Supremo atribuye a los informes y actas de los Agentes de la Autoridad un principio de veracidad y fuerza probatoria al responder a una realidad apreciada directamente por los agentes, todo ello salvo prueba en contrario; y en tal sentido ya desde la Sentencia de 5 marzo 1979 (861/1979), al razonar sobre la adopción de tal criterio afirma, que "si la denuncia es formulada por un Agente de la autoridad especialmente encargado del servicio, la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos,



Madrid



Administración  
de Justicia

*incluso a sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse tanto en vía administrativa como contencioso administrativa, ya que constituye garantía de una acción administrativa eficaz”.*

Estando, por tanto, debidamente acreditados por el Ayuntamiento los hechos por los que se impuso la penalidad, los mismos no han sido desvirtuados por la mercantil recurrente sin que sirva a tal efecto la prueba practicada a su instancia con la declaración de D. [REDACTED] Jefe de Servicio, por cuanto el que el Ayuntamiento ordenara determinadas prestaciones a la concesionaria no altera el hecho de que lo prohibido fuera por “la utilización de los medios materiales y humanos adscritos a los servicios objeto del contrato fuera del ámbito de actuación de los mismos”, además de que la cláusula contractual solo permitía la salida de los vehículos fuera del municipio para proceder a su revisión, de forma que esa autorización municipal solo podía ir referida a ese ámbito, sin que, por otra parte, el Ayuntamiento pueda extender sus competencias a un territorio que no forma parte de su municipio, como es la urbanización La Finca.

Por último, en cuanto a la proporcionalidad de la penalidad impuesta, y la petición de nulidad que se realiza por la parte actora, la cuantía impuesta por el Ayuntamiento fue la mínima de las previstas para infracciones muy graves, por cuanto oscilaba entre 700.00,1 € y 7.000.000 €, de forma que siendo el acuerdo de adjudicación el precio de este contrato de 62.091.812,40 €, IVA excluido, (folio 1951 EA), partiendo de los límites de cuantía no superior al 10 por ciento del presupuesto del contrato, 6.209.181,24 €, la impuesta en este concreto caso está dentro de los límites legales, de ahí que no pueda considerarse la aplicación de esa cláusula nula como pretende la mercantil. A mayor abundamiento el Ayuntamiento motivó en su acuerdo que el incumplimiento de la mercantil había causado un perjuicio al servicio, habiendo incurrido en intencionalidad y reiteración.

En consecuencia, por todo lo expuesto, procede la desestimación del presente recurso contencioso.-administrativo.

**Octavo.-** Conforme a los criterios dispuestos en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede formular expresa imposición de costas.



Madrid







VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,  
FALLO

Que debo desestimar y desestimo el recurso contencioso administrativo 236/2015 interpuesto por la representación y defensa de [REDACTED] contra las resoluciones expresadas en el primer fundamento de derecho de la presente sentencia, que se confirman. Con expresa condena en costas.

Así por esta sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

Notifíquese en debida forma esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación, según lo establecido en el artículo 81 de la LJCA 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Llévese el original de la presente sentencia al libro correspondiente, dejando testimonio de la misma en las actuaciones.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia en el día de su fecha, es entregada en esta Secretaría para su notificación. Se incluye el original de esta resolución en el libro de Sentencias, poniendo en los Autos certificación literal de la misma de lo que doy fe.

NOTA: Siendo aplicable la Ley Orgánica 15/99 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y los artículos 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta comunicación y en la documentación adjunta son confidenciales, quedando prohibida su transmisión o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento, debiendo ser tratados exclusivamente para los fines propios de la Administración de Justicia, sin perjuicio

