

Nº 35
Tercer trimestre 2023

Gablex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 35. Septiembre 2023

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y
REDALYC**

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.



D. Jordi Gimeno Beviá

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción	12
-------------------------------	----

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA RESOLUCION DEL CONTRATO EN LA CONTROVERSIA DE LA OBRA PUBLICA

D. José Enrique Candela Talavero	17
--	----

TRANSPARENCIA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

D. Julio Díaz-Maroto Maqueda.....	62
-----------------------------------	----

DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE FE PÚBLICA.

D. José Joaquín Jiménez Vacas.....	117
------------------------------------	-----

LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LAS ENTIDADES LOCALES. LA UTILIZACIÓN INDEBIDA DE LA REVISIÓN DE OFICIO COMO MECANISMO DE REACCIÓN

D. Javier Martínez Hellín.....	170
--------------------------------	-----

COMPLIANCE AMBIENTAL Y LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE DILIGENCIA DEBIDA DE LAS EMPRESAS EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD

D. Alfonso Arellano Perezagua.....	260
------------------------------------	-----



LA CONSTITUCIÓN HISTÓRICA ESPAÑOLA: LAS LEYES
FUNDAMENTALES DE LA MONARQUÍA COMO LÍMITE Y
DELIMITACIÓN DEL PODER
D. Alvaro Vecina Aznar332

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

LA TRIPLE MORALEJA: NO IMPORTA QUE EL ÓRGANO
QUE HA DE VALORAR LAS OFERTAS SEA INCOMPETENTE
Y CARENTE DE CUALIFICACIÓN APROPIADA SI LO QUE
PROCEDE ES UN RECURSO ADMINISTRATIVO
ORDINARIO
D. Jaime Pintos Santiago
D^a. María Dolores Fernández Uceda.....436

DELITOS DE ODIO: CRITERIOS DE APLICACIÓN
D. David Miras Estévez454

BASES DE PUBLICACIÓN..... 462



EDITORIAL

En el número 35 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional seis artículos doctrinales que se suman a dos reseñas de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D. José Enrique Candela Talavero con el artículo que lleva por título "La resolución del contrato en la controversia de la obra pública".

Analiza minuciosamente cuándo un incumplimiento provoca la resolución del contrato público según quien resulte ser la parte incumplidora: la Administración o el contratista.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Julio Díaz-Maroto Maqueda que aborda con brillantez una breve caracterización general del principio de transparencia en el ámbito de la contratación pública, desde la perspectiva de los fines propios de los dos bloques normativos que interactúan en este ámbito: el propio de la legislación general en materia de transparencia y buen gobierno y el correspondiente a la legislación específica en materia de contratación del sector público. t



A continuación, D. José Joaquín Jiménez Vacas bajo el título "De la función administrativa de Fe pública" define con maestría la función administrativa de Fe pública como aquella que, conforme a Derecho, compete al Estado, de forma exclusiva, o por entidades públicas e incluso personas físicas por su concesión; y que tiene su objeto en la acreditación de la verdad, real o formal, de hechos, conductas, estados de las cosas o relaciones, por razones de seguridad jurídica e interés general; con soporte en el documento público certificado, en que se asegura, afirma o se da por cierta alguna cosa.

D. Javier Martínez Hellín con el título "La contratación administrativa irregular en las entidades locales" analiza la más reciente línea doctrinal que especialmente desde determinados órganos consultivos viene insistiendo en acudir al procedimiento para la revisión de los actos nulos, postura sobre la que formula un juicio crítico.

A continuación, D. Alfonso Arellano Perezagua aborda un tema de máximo interés como es el "Compliance ambiental y la propuesta de directiva del parlamento europeo y del consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad" que hará las delicias de los lectores.

La sección nacional se cierra con el artículo de D. Álvaro Vecina Aznar con el título "La constitución histórica española: las leyes fundamentales de la monarquía como límite y delimitación del poder".

Dentro de la sección de reseña de jurisprudencia, D. Jaime Pintos Santiago y D^a M^a Dolores Fernández Uceda, tratan con claridad y brillantez "La triple moraleja: no importa que el órgano que ha de valorar las ofertas sea



incompetente y carente de cualificación apropiada si lo que procede es un recurso administrativo ordinario”.

Por último, D. David Miras Estévez realiza un análisis de los criterios de aplicación actuales en materia de delitos de odio y discriminación, con especial incidencia en el derecho penal antidiscriminatorio.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LAS ENTIDADES LOCALES. LA UTILIZACIÓN INDEBIDA DE LA REVISIÓN DE OFICIO COMO MECANISMO DE REACCIÓN¹

D. Javier Martínez Hellín

Abogado

Resumen: Constituye el objeto de la presente ponencia el estudio de la contratación administrativa irregular, ejemplificada habitualmente en los contratos verbales, las prórrogas tácitas o las modificaciones acordadas al margen del procedimiento legal establecido, desde el punto de vista de las vías que ofrece el ordenamiento jurídico para reaccionar frente a la misma y su relación con el derecho del contratista a obtener una compensación por las prestaciones realizadas y cuya facturación se reclama posteriormente a la Administración.

Centraremos el objeto de análisis en la más reciente línea

¹ Trabajo de investigación finalizado en abril del año 2022.



doctrinal que especialmente desde determinados órganos consultivos viene insistiendo en acudir al procedimiento para la revisión de los actos nulos, postura sobre la que formularemos un juicio crítico. Frente a ello defenderemos y precisaremos aquellos supuestos en los que resultará más adecuado acudir al procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos y a la doctrina vinculada al principio del enriquecimiento sin causa como fuente, autónoma y suficiente, que justifica el pago de la compensación debida al contratista.

Abstract: The purpose of this paper is to study irregular administrative contracting, usually exemplified in verbal contracts, tacit extensions or modifications agreed outside the established legal procedure, from the point of view of the ways offered by the legal system to react to it and its relationship with the contractor's right to obtain compensation for the services provided and whose invoicing is subsequently claimed from the Administration.

We will focus our analysis on the most recent line of doctrine which, especially from certain advisory authorities, has insisted on using the procedure for the review of null and void acts, a position on which we will formulate a critical judgement. Against this, we will defend and specify those cases in which it would be more appropriate to resort to the extrajudicial recognition of credits procedure and the doctrine linked to the principle of unjust enrichment without cause as an autonomous and sufficient source that justifies the payment of the compensation due to the contractor.



Palabras clave: Ilegalidad, invalidez, nulidad de pleno derecho, contratación pública, contratación verbal, revisión de oficio, enriquecimiento injusto.

Key words: Illegality, invalidity, legal nullity, public procurement, verbal contracts, ex officio review, unjust enrichment.

SUMARIO: 1).- Planteamiento general de la cuestión. 2).- Revisión de oficio de los actos previos y nulidad del contrato. La acción restitutoria derivada de la nulidad. Evolución de la cuestión en el ámbito doctrinal y jurisprudencial. 3).- Posición crítica con respecto al recurso al procedimiento para la revisión de oficio de los actos nulos como mecanismo para hacer frente al pago de facturas derivadas de la contratación irregular. 3.1.- Naturaleza de las potestades revisoras: manifestaciones de la autotutela administrativa que tienen como finalidad que prevalezca la justicia sobre la seguridad jurídica. 3.2.- Carácter excepcional y restrictivo de la revisión de oficio. Subsanción de los vicios de nulidad. 3.3.- Preferencia de la invocación del principio del enriquecimiento injusto a través de la *actio in rem verso* frente a la acción de nulidad y restitución del artículo 42 LCSP. 3.4.- Innecesaridad de provocar una confusión entre la acción restitutoria por nulidad y la *actio in rem verso*. 4).- Oposición a la necesidad de acudir a la revisión de oficio por ser contraria al principio *nemo auditur turpitudinem propriam allegans* como concreción del principio de buena fe y confianza legítima así como a la equidad como límite a las facultades revisoras. 5).- Inadecuación de la revisión de oficio para



declarar la invalidez de la contratación verbal. Inexistencia del contrato. El carácter formal de la contratación administrativa. 6).- El principio del enriquecimiento sin causa como fuente de directa de las obligaciones de restitución en los supuestos de contratación administrativa irregular, la actio in rem verso y su ejercicio a través del reconocimiento extrajudicial de crédito. 6.1) .- Desarrollo de la doctrina del enriquecimiento sin causa como fuente directa de la obligación de restituir el daño y abonar las prestaciones recibidas. 6.1.1) .- Algunas notas sobre la diferencia entre el principio del enriquecimiento injusto con figuras afines: RAP y negotiorum gestio. 6.1.2) .- ¿Podría afirmarse que el principio del enriquecimiento injusto es una mera fuente de obligaciones subsidiaria frente a otras de carácter preferente en la contratación administrativa irregular? ¿Podemos hablar de un abuso en la invocación del principio del enriquecimiento injusto? 7).- Presupuestos necesarios para el ejercicio de la "actio in rem verso". 7.1.- Efectos derivados de la actio in rem verso- la restitución in natura de las prestaciones recibidas- obligación de indemnizar por el importe reclamado por el contratista a través de la factura, o bien exclusivamente el valor de la atribución patrimonial desplazada sin causa. 8).- Conclusiones. 9).- Bibliografía.



1).- PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA CUESTIÓN.

Las vías tradicionales que han venido siendo utilizadas para llevar a cabo la restitución al contratista de los daños y perjuicios derivados de la contratación irregular, y singularmente la contratación verbal, son diversas, y en ocasiones nuestra doctrina y jurisprudencia las ha hecho confluir² para justificar la obligación de la Administración de responder frente a las reclamaciones de abono de las prestaciones recibidas; si bien podrían citarse tres instituciones que han servido a tal fin: la responsabilidad patrimonial, la revisión de oficio de los actos nulos y el principio del enriquecimiento sin causa (examinado desde el procedimiento para el reconocimiento extrajudicial de créditos).

Tal y como hemos avanzado nos centraremos en las vías de la revisión de oficio y el principio de enriquecimiento sin causa, dejando al margen el estudio pormenorizado del instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por exceder del ámbito del presente estudio, aunque sí nos referiremos a ella para evidenciar sus diferencias con el principio del enriquecimiento injusto, y precisar sus ámbitos de aplicación.

Nos limitaremos a reseñar que el Consejo de Estado (Dictamen 88/2014) se ha opuesto a la utilización de

2 Aguado i Cudolá, V. "Efectos de la invalidez y prórroga de los contratos públicos". En "El alcance de la invalidez de la actuación administrativa. (Obra Colecitva)". AEPDA. INAP. 2017.



esta vía para justificar el pago de facturas derivadas de prestaciones que fueron contratadas verbalmente por considerar que ante la ausencia de un contrato no cabe acudir a la responsabilidad patrimonial contractual por incumplimiento de la Administración; y no obstante se señala que a pesar de no poder imputar legalmente una responsabilidad a la Administración, si se ha beneficiado de las obras ejecutadas, vendrá obligada a indemnizar al contratista en virtud el principio del enriquecimiento sin causa.

Frecuentemente se entrelazan la responsabilidad patrimonial de la Administración y el principio de enriquecimiento sin causa, y ello a pesar de estar reconocida, como defenderemos más adelante, la plena autonomía del enriquecimiento sin causa como fuente de obligaciones (STS de 28 de diciembre de 2006), debido a la necesidad de utilizar el régimen jurídico y el procedimiento previsto para declarar la responsabilidad patrimonial como vehículo formal en el que insertar la aplicación del enriquecimiento sin causa, en especial por la ventaja que ofrece la necesidad de interpelar el dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente.³

3 El principio del enriquecimiento sin causa se conceptúa como título de imputación frente a la Administración para la exigencia de la responsabilidad patrimonial. García de Enterría, E, y Fernández Rodríguez, T.R: "*Curso de Derecho Administrativo*", Tomo I. Civitas. 2017.



No obstante, lo anterior, podemos adelantar que el principio del enriquecimiento sin causa goza de sustantividad propia como fuente de obligaciones frente a la Administración en los casos de contratación administrativa irregular, y singularmente en la contratación verbal, no siendo necesario provocar su confusión con el instituto de la responsabilidad patrimonial; siendo además que ambas instituciones están afectadas por notables diferencias⁴.

2).-REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS PREVIOS Y NULIDAD DEL CONTRATO. LA ACCIÓN RESTITUTORIA DERIVADA DE LA NULIDAD.

4 Coscuella Montaner, L: "*Consideraciones sobre el enriquecimiento injusto en el Derecho Administrativo*". RAP nº 84. 1977. Págs 107-122. Destaca el autor que las consecuencias del enriquecimiento sin causa y la responsabilidad patrimonial presentan diferencias sustanciales en al menos dos puntos: en la responsabilidad la reparación debe alcanzar el daño total producido, mientras que por enriquecimiento injusto la restitución solo alcanza la cuantía real del enriquecimiento producido; por otra parte el daño derivado de la responsabilidad puede ocasionarse por acción u omisión, mientras que el enriquecimiento sin causa tiene por base el desplazamiento positivo de un patrimonio que enriquece a otro. A estas consideraciones habría que sumar los distintos plazos para la prescripción de las acciones, 1 año en el caso de la responsabilidad patrimonial y cuatro años para la *actio in rem verso* en el enriquecimiento injusto (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).



EVOLUCIÓN DE LA CUESTIÓN EN EL ÁMBITO DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL

Frente a la práctica generalizada en las Administraciones Públicas de utilizar el procedimiento para el reconocimiento extrajudicial de créditos como mecanismo para hacer frente al pago de las obligaciones derivadas de actos en materia contractual inválidos⁵, recientemente se ha reaccionado por la doctrina (especialmente en diversos órganos consultivos) advirtiendo de la necesidad de acudir previamente al procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos (art. 106 LPAC), en la consideración de que en la contratación verbal no estamos sino ante un acto dictado bien por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, bien dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y por tanto en presencia de causas de nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPAC y 39.1 LCSP) y por remisión de la propia LCSP (art. 41.1) procederá acudir al procedimiento de revisión previsto en el artículo 106 LPAC.

5 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la LCSP serán inválidos los contratos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos 39 y siguientes, entre las que se incluyen, además de las específicas previstas en la propia LCSP, las causas comunes del artículo 47.1 LPAC.



En la Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la Interventora General y de la Directora de la Abogacía de las Islas Baleares sobre la tramitación a seguir en los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular (el subrayado de las citas a las resoluciones y sentencias, a partir de la presente, es siempre nuestro):

"(...) La tramitación que se sigue hasta ahora consiste generalmente en que el centro gestor incoa un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito con una memoria explicativa de las circunstancias que concurren en cada supuesto (...). Ahora bien, si se trata de un contrato adjudicado de forma verbal, contraviniendo la prohibición legalmente establecida en el artículo 28 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), o sin seguir el procedimiento legalmente establecido para proceder a la contratación, se incurre en causa de nulidad de pleno derecho, y si la Administración advierte la presencia de una causa de nulidad lo que corresponde es la tramitación del procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LRJAP-PAC)

La existencia de una causa de nulidad hace que la vía adecuada sea la tramitación del procedimiento de revisión de oficio (...).

En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 611/2014, de 24 de septiembre, según el cual:



"En cuanto al fondo del asunto, se propone la nulidad de los servicios prestados desde el 10 de septiembre al 17 de noviembre de 2013. Pues bien, la prestación de tales servicios no tuvo cobertura contractual formalizada, por lo que nos encontramos ante una contratación verbal, prohibida por la normativa de contratación (art. 28.1 del TRLCSP, siendo así evidente que concurre la causa de nulidad prevista en la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, al que se remite el citado artículo 32, letra a) del TRLCSP, consistente en que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, pues no existe trámite alguno relativo a tal contratación.

La revisión de oficio se ha configurado por tanto para determinados órganos consultivos como la vía específica y adecuada para compensar al contratista de buena fe. Así el Consejo Consultivo del Principado de Asturias en su Dictamen nº 33/2016, de 11 de febrero, señalaba:

"Como ya indicamos en nuestro anterior dictamen sobre este mismo asunto (Dictamen núm 8/2016), tras la entrada en vigor del artículo 35 LCSP, la previa declaración de nulidad constituye la vía específica y adecuada para compensar al contratista que actúa de buena fe; norma legal que, según expone el Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, puso fin a la controversia jurisprudencial y doctrinal sobre el posible origen, contractual o extracontractual, de las obligaciones que habría de asumir la Administración en estos casos para evitar el resultado antijurídico de la apropiación de unos servicios sin compensar al contratista".



Ahora bien, una primera reflexión surge de la lectura de los precitados informes y dictámenes, y es que de la fundamentación que en ellos se contiene parece concluirse que la Administración Pública, ante la presencia de actos viciados de nulidad, ha de proceder a expulsarlos del ordenamiento jurídico en todo caso.

Y esta conclusión es, a nuestro parecer, incorrecta, puesto que en este tipo de razonamientos frecuentemente se soslaya la atención a la circunstancia de que **el ordenamiento jurídico ha querido que frente a la necesidad de depurar los vicios de nulidad un acto administrativo se opongan una serie de principios que limitan estas facultades revisoras y que son los contenidos en el artículo 110 LPAC:** *"las facultades de revisión (...) no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes"*.

En suma, pretendemos señalar que el principio de legalidad que sostiene la necesidad de acudir a la revisión de oficio para expulsar del ordenamiento jurídico un acto nulo no tiene carácter absoluto, y en el juicio de ponderación que debe llevar a cabo la Administración para resolver la controversia puede que el interés público tutelado desde el vicio de nulidad deba decaer en favor de los derechos de los particulares, en este caso representados por el derecho al abono de las prestaciones efectivamente realizadas, bajo la preminencia del principio de equidad y confianza legítima.



3).- POSICIÓN CRÍTICA CON RESPECTO AL RECURSO AL PROCEDIMIENTO PARA LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS NULOS COMO MECANISMO PARA HACER FRENTE AL PAGO DE FACTURAS DERIVADAS DE LA CONTRATACIÓN IRREGULAR

Fijados los posicionamientos doctrinales anteriormente citados, abordaremos los principales argumentos que entendemos justifican que no debe llevarse a cabo un uso reiterado y sistemático de la revisión de oficio por parte de los órganos de contratación para hacer frente al abono de las prestaciones efectivamente recibidas y que derivan de la actividad irregular de contratación.

3.1.- Naturaleza de las potestades revisoras: manifestaciones de la autotutela administrativa que tienen como finalidad que prevalezca la justicia sobre la seguridad jurídica.

La potestad de revisión de oficio constituye una manifestación extrema del principio de autotutela administrativa que permite a la Administración ir contra sus propios actos cuando son nulos de pleno derecho.

Estas potestades de revisión permiten enervar la eficacia de principios como el "*venire contra factum proprium non valet*" y de la irrevocabilidad de los actos favorables a los interesados.

Su finalidad es la prevalencia de la justicia sobre la seguridad jurídica permitiendo depurar los actos con los vicios de legalidad más graves.



*Se persigue ampliar las posibilidades impugnatorias, **evitando** que una situación afectada por la invalidez más grave, quede perpetuada en el tiempo y **produzca efectos jurídicos** pese a adolecer de un vicio de tan relevante transcendencia (STS de 18 de mayo de 2010).*

Por tanto, es un elemento fundamental para el ejercicio de las facultades revisoras el que mediante las mismas se pretenda evitar que el acto afectado por la causa de nulidad pueda producir los efectos que le son propios.

Ahora bien, las modalidades revisoras no podrán utilizarse cuando "su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes" (art 110 LPAC).

"La revisión de los actos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se plantea en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos intereses no tienen valor absoluto" (STS 17 de enero de 2006)".

La revisión de oficio no constituye un automatismo que deba activarse en todos los casos en los que estamos ante vicios de nulidad de pleno derecho. Exige un juicio valorativo y de ponderación de los intereses (legalidad y seguridad jurídica) en la forma en que se encuentren afectados en cada caso.



Si atendemos específicamente al ámbito de la contratación pública, los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos pueden ser objeto de la revisión de oficio, así como los que se produzcan durante el proceso de ejecución o desarrollo de la relación contractual, por así disponerlo la LCSP que en su artículo 41.1 establece lo siguiente: *"La revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas."*

En virtud de esta remisión al régimen general para la revisión de los actos nulos debemos considerar los límites impuestos por el artículo 110 LPAC *"las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes."*

En la exégesis de este precepto debemos señalar que el principio de **seguridad jurídica** se erige en el fundamento de los límites de las facultades revisoras.

La seguridad jurídica, además, se vincula con los derechos de los particulares para justificar una limitación a la revisión. La STS de 23 de octubre de 2003: *"La seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la*



Administración que no fueron impugnados en tiempo y forma (...)”.

Por tanto, la determinación de si procede o no acudir a la revisión de oficio exigirá valorar con carácter previo, y caso a caso, las circunstancias que pueden determinar la improcedencia de acudir a la revisión de oficio.

Las causas que según el artículo 110 LPAC limitan el ejercicio de la potestad de revisión de oficio (buena fe, equidad, derechos de los particulares) deben ser objeto de ponderación y adecuación en relación con las circunstancias concretas del caso en el que se valore su apreciación. En la estructura del razonamiento a seguir, y de conformidad con el tenor literal del artículo 116 LPAC, los límites a la revisión resultan de una combinación de causas y resultados

Estas causas constituyen una última vía, de apreciación restrictiva, para que el ejercicio de las facultades revisoras no provoque una lesión a la buena fe, la equidad o los derechos de los particulares.

Se exige un razonamiento expreso caso a caso sobre las razones excepcionales vinculadas a la buena fe, la equidad o el derecho de los particulares que se verían afectados por la nulidad del acto declarada (STS 21 de diciembre de 2016).

En la STS 14 de junio de 2016 se establecía lo siguiente:



"El artículo 106 de la Ley 30/1992, contempla dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u otras circunstancias) y por otro que dichas circunstancias hagan que la revisión sea contraria a la buena fe, la equidad, los derechos de los particulares o las leyes".

Puesto que las causas no se enumeran con carácter taxativo, podemos incorporar al elenco de causas que impiden el ejercicio de la potestad de revisión de oficio la presencia del principio que veda el enriquecimiento injusto de la Administración (y que desarrollaremos más adelante) siempre y cuando de la apreciación de la causa se siga una lesión a la buena fe, la equidad, los derechos de los particulares o las leyes.

Dicho de otra manera, la mera presencia de una de las causas enumeradas, incluyendo en nuestra exposición el enriquecimiento injusto, no determina por sí misma la imposibilidad de acudir a la revisión de oficio, es necesario demostrar la lesión a alguno de los principios antes enumerados.

Así, por ejemplo, en los supuestos de contratación irregular en los que existe mala fe en el contratista (que amplía unilateralmente las prestaciones objeto del contrato a sabiendas de la necesidad de tramitar un expediente de modificación previo) la mera presencia de la causa (enriquecimiento injusto) no es suficiente para enervar la potestad de revisión de oficio ya que a la causa no le seguirá la lesión efectiva a los principios de



equidad, buena fe, derecho de los particulares o a las leyes.

Esta solución también ha sido acogida en ocasiones en la doctrina de los órganos consultivos, esto es, la consideración de que la presencia del principio del enriquecimiento injusto puede ser integrada como una de las casusas que limitan el ejercicio de las potestades revisoras, y en consonancia no se procede a declarar la nulidad del contrato y sí a reconocer el derecho a la percepción de los importes facturados.

Así lo establece el **Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 139/2016, de 27 de abril:**

A todo ello se debe añadir lo reiteradamente manifestado en los dictámenes antes mencionados en relación con la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto al presente asunto, que resulta de aplicación, al operar como límite a la declaración de nulidad, según el art. 106 LRJAP

(...) permanecen en vigor los derechos y obligaciones derivados de la relación contractual establecida de facto, por lo que procede la liquidación del contrato (...) deberá procederse al abono a la contratista el importe de las facturas emitidas y no pagadas con los correspondientes intereses moratorios a fin de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración sanitaria.

A la misma conclusión llega el Consejo de Estado en su Dictamen 843/2017, aunque con una valoración del quantum indemnizatorio distinta, pues en este caso



únicamente reconoce el derecho a la percepción del valor de lo transmitido y no al importe total de la factura, considerando que mediaba mala fe por conocimiento del contratista de la irregularidad cometida:

Por consiguiente, existió un contrato menor, que expiró al término del año de su celebración, pero continuó más allá de ese momento la prestación del mismo servicio a favor de la Ciudad de Melilla.

En esta situación, entiende el Consejo de Estado que, como indicara, entre otros, el dictamen nº 1.019/95, "a nada conduce -antes bien, sería una formulación artificiosa- declarar la nulidad de una inexistente adjudicación contractual, pues aunque pudiera hacerse tal construcción, subsistiría la obligación de la Administración de satisfacer el precio del suministro".

El Consejo de Estado debe remarcar la irregularidad que comporta la ejecución de trabajos por TECISA 74 sin contar con el debido soporte contractual válido -pues el extinguido no lo proporcionaba- y, por tanto, contraviniendo el procedimiento legalmente establecido.

No obstante, lo anterior, estima el Consejo de Estado, cuyo parecer coincide con el expresado por los órganos preinformantes, que existe por parte de la Administración la obligación de abonar a la entidad interesada los trabajos efectuados.

En cualquier caso, la empresa no fue ajena a la irregularidad detectada, pues sabía que el contrato



menor en su día celebrado estaba expirado y no podía servir de cobertura a los servicios prestados.

De modo que, conforme al artículo 35.1 de la norma aplicable al presente caso, Ley de Contratos del Sector Público -texto refundido de 2011-, no debe abonarse a TECISA 74 el precio de la prestación facturado entre los meses de diciembre de 2015 a junio de 2016 sino su coste, que se calculará detrayendo del precio el beneficio industrial que aquella esperaba obtener, determinado en expediente contradictorio.

3.2.- Carácter excepcional y restrictivo de la revisión de oficio. Subsanación de los vicios de nulidad

El procedimiento para la revisión de oficio de los actos nulos es, además, un procedimiento de carácter restrictivo que ha de articularse de forma excepcional, de la misma forma que excepcionales son las causas que dan lugar a la nulidad de pleno derecho (art. 47 LPAC)⁶.

6 Sobre el carácter excepcional de la revisión de oficio: "En el Derecho Administrativo, por el contrario, las exigencias del actuar de la Administración, orientado, por principio, hacia la consecución de un resultado conforme al interés público, impone, como sabemos, la regla opuesta, esto es, la presunción de validez de las actuaciones administrativas, a partir de la cual el legislador, mediante un proceso depurador semejante, pero de signo contrario, acota una serie de supuestos de gravedad máxima a los que no alcanza la cobertura del interés público y a los que, en consecuencia, aplica la sanción máxima de nulidad absoluta que, de este modo, queda convertida en algo excepcional." García de



Por ello, frente al uso abusivo del procedimiento de revisión de oficio para resolver los frecuentes problemas de vicios en la contratación administrativa, y en particular de la contratación verbal, se ha reaccionado por parte algunos órganos consultivos que han censurado que este procedimiento termine configurándose como el procedimiento habitual para dar cobertura a problemas de legalidad ordinaria que podrían quedar solventados a través del reconocimiento extrajudicial de créditos en aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa.

Así lo afirma el **Consejo Consultivo de Baleares en su Dictamen 149/2014, de 22 de diciembre:**

"el Consejo Consultivo considera que la Administración no puede continuar con el uso generalizado del procedimiento de revisión de oficio —como parece deducirse de las ya numerosas consultas formuladas a este órgano asesor en relación a expedientes de gasto— para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. Es decir, el órgano consultante ha convertido en ordinario y ha normalizado un supuesto que debiera ser excepcional, de manera que el Consejo Consultivo no puede admitir que se revisen actos nulos de pleno derecho con carácter general. La utilización de la revisión de oficio para dar cobertura formal a la contratación nula constituye una vía claramente inidónea, toda vez que se utiliza un procedimiento extraordinario y restrictivo para una cuestión de legalidad ordinaria que puede hallar solución con el mero

Enterría, E, y Fernández Rodríguez, T.R: "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I. Civitas. 2017, pág 664.



reconocimiento de deuda, a través del procedimiento del enriquecimiento injusto.”

Se trata por tanto de evitar acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos intentando buscar otras soluciones para resolver la anormalidad de la situación planteada, de manera que no queden cuestionados los principios de buena fe o equidad en cuanto que límites a la facultad de revisión de oficio.⁷

Por otra parte, si aplicamos estrictamente los efectos propios de la nulidad de pleno derecho a los supuestos de contratación verbal, deberíamos concluir que lo que procede es eliminar cuantos efectos se hubiesen producido (nulidad a radice), de manera que se vuelva a la situación anterior como si el contrato no se hubiese nunca producido.

Pero lo cierto es que, frente a este planteamiento de destrucción de efectos maximalista, la jurisprudencia contencioso-administrativa viene aplicando sistemáticamente el principio del enriquecimiento sin causa para mitigar o corregir los efectos propios de la nulidad de pleno derecho de forma que se tiende a otorgar una cierta validez al acto nulo, se le permite que produzca determinados efectos, en orden a compensar al contratista por la pérdida patrimonial sufrida.

En estos casos se dice que no pudiendo acudir a la restitución de las prestaciones efectivamente

⁷ En este sentido, vid. el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya 206/13, de 6 de junio.



entregadas, ha de procederse a restaurar el daño causado al interesado mediante el reconocimiento de una indemnización si se dan los presupuestos exigidos para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración (ex art. 106.4 LPCA) fundamentando el título de imputación a aplicar en el principio del enriquecimiento sin causa.

Se trata en nuestra opinión de una innecesaria confusión de las instituciones ya que como hemos señalado al inicio de nuestra exposición, responsabilidad patrimonial y enriquecimiento sin causa responden a naturalezas diversas.

Es de resaltar que en la contratación verbal, aun cuando en el derecho español es mayoritariamente rechazada la teoría de la inexistencia del acto como categoría propia de invalidez al no encontrarse expresamente positivizada, la presunción de que se ha producido un auténtico acto administrativo, siquiera tácito, de adjudicación, sólo tiene como objeto asignar como categoría de invalidez la nulidad de pleno derecho, para encontrar un fundamento que permita expulsar dicha contratación del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, no es preciso acudir a esta forzosa construcción del acto administrativo nulo, cuando además se hace para modular los efectos de la nulidad radical permitiendo que determinados efectos se mantengan, lo cual debería ser incompatible con la técnica de la revisión de oficio de los actos nulos, debiendo reconocer que lo que realmente se produce no es sino una convalidación parcial del mismo.



En el caso de la contratación verbal de prestaciones que por razón de su importe puedan calificarse como contratos menores, la disminución de exigencias documentales establecidas por la LCSP con respecto al resto de expedientes de contratación, y el hecho de que en la contratación menor pueda la Administración adjudicar el contrato directamente al contratista que motivadamente elija (ex art. 118 LCSP), justifican que no sea necesario acudir a la revisión de oficio por cuanto subsanados lo vicios de los que el acto adoleciese⁸ (pensemos la ausencia de alguna de las exigencias documentales del artículo 118 LCSP), la Administración siempre podría volver a adjudicar el contrato al mismo empresario, y por tanto el principio de conservación de los actos anulables (ex. art 51 LPAC) permitiría la convalidación del acto de adjudicación a través del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos.

En los casos en los que no nos encontremos bajo el umbral del contrato menor, en un supuesto de contratación verbal, defenderemos la autonomía del principio del enriquecimiento sin causa como fuente directa y autónoma de la obligación por parte de la

8 García Luengo, J: *"Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015"*. Iustel. 2016. Señala el autor que la omisión del procedimiento legalmente establecido, en cuanto que causa de nulidad, ha de ser interpretada de forma muy restrictiva, quedando limitada a aquellos casos en los que la infracción se evidencie de forma muy manifiesta y grosera, de forma que nadie pueda confiar en la validez del acto; en los restantes casos la infracción solo será causa de anulabilidad y por tanto sujeta a convalidación.



Administración de reparar el daño patrimonial causado al contratista.

En estos casos si bien no puede hablarse "*stricto sensu*" de una convalidación del acto nulo (por estar reservada en el artículo 52 LPAC a los actos anulables), incluso se ha defendido que a través del reconocimiento extrajudicial de créditos se produce una suerte de "*subsanción*" del acto calificado como nulo⁹. A este respecto se ha sostenido por un sector de nuestra doctrina, singularmente BELADIEZ ROJO, que viene considerando que excluir, con carácter general, la posibilidad de corregir los defectos que afectan a los actos nulos de pleno derecho no resulta acertado por cuanto que se puedan subsanar los vicios de un acto inválido dependerá, no de la calificación jurídica que se otorgue al vicio en el que ha incurrido, sino de si el vicio es subsanable o no. Por ello, si aun siendo nulo, el defecto determinante de la nulidad puede ser corregido, la subsanación del vicio determinará la convalidación del acto.¹⁰

Por tanto, no es preciso que, antes de aplicar el enriquecimiento injusto, se deba declarar formalmente la nulidad del contrato, y menos aún para imponer que la Administración haya debido antes revisar de oficio el

9 Carretero Espinosa de los Monteros, C: "*El procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos. Nulidad de las actuaciones administrativas y responsabilidad*". Revista Andaluza de Administración Pública, núm 93, Sevilla, septiembre-diciembre (2015), págs 107-132.

10 Beladiez Rojo, M: "*La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación*". RAP núm 133. enero/abril. 1994.



contrato o impugnarlo en recurso de lesividad. Así lo vemos en la STS de 20 de diciembre de 1995 al señalar que: "(...) el Ayuntamiento debe pagar al margen de la solución final que pudiera darse a la acción revisora de oficio que el Ayuntamiento ha incoado tras advertir vicios formales (...) pues sea cual sea la decisión final del proceso revisor, las actividades efectivamente encargadas y de hecho realizadas (...) deben serle remuneradas".

Bajo la vigencia del principio quod nullum est nullum effectum producit, los actos nulos de pleno derecho, cuando se declare su invalidez, deben llevar aparejada la declaración de su ineficacia, no solo en la producción de los efectos futuros, que ya no podrán producirse, sino en la eliminación de los efectos que se hubiesen producido desde que se dicta el acto administrativo, nulidad "a radice".

Y en este mismo sentido se pronuncia el Consejo Consultivo de Galicia, en su Informe de 13 de mayo de 2019, cuando señala que la previa anulación de un contrato irregular: "se antoja, además, carente de utilidad, en cuanto que lo que de ella se derivaría no sería otra cosa que o bien posibilitar la apreciación de la existencia de un enriquecimiento injusto, lo que sería posible apreciar, de igual modo, siguiendo el procedimiento del reconocimiento extrajudicial de créditos, o bien, posibilitar la indemnización a la parte no culpable de los daños y perjuicios que hubiera sufrido, en el supuesto previsto en el art. 42.1 de la LCSP".



3.3.- Preferencia de la invocación del principio del enriquecimiento injusto a través de la *actio in rem verso* frente a la acción de nulidad y restitución del artículo 42 LCSP.

Cuando nos encontramos ante contratos administrativos inválidos en los que ya se han ejecutado total o parcialmente las prestaciones por uno de los cocontratantes, la regla general establecida en nuestro ordenamiento jurídico es que han de desaparecer todas las consecuencias del contrato, inclusive con efectos retroactivos.

Es a ello a lo que en principio responde la obligación de restitución de las prestaciones efectuadas que establecen los artículos 1.303 y siguientes del CC para cualquier tipo de invalidez y que en el derecho administrativo que regula la actividad contractual encontramos en el vigente artículo 42.1 LCSP cuanto establece lo siguiente:

"La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido."

Se parte por tanto de un marco normativo sobre la destrucción de los efectos del contrato similar a la del Derecho Civil por lo que cabría preguntarse (REBOLLO



PUIG¹¹) si con este punto de partida es necesario acudir a la actio in rem verso por enriquecimiento injusto de forma directa y si el recurso a la misma no habría quedado sino como un recurso de carácter meramente subsidiario.

Y no obstante lo anterior el examen de la jurisprudencia contencioso-administrativa demuestra como ante la nulidad de contratos ejecutados se acude frecuentemente a la obligación de restitución de enriquecimiento injusto.

Podríamos, quizás, entender que en estos casos el enriquecimiento injusto como principio general del derecho interviene para completar la interpretación de la obligación de restitución consagrada en el artículo 1.303 CC o en el artículo 42.1 LCSP, lo cual sería admisible en los casos que están expresamente comprendidos en dichos artículos, esto es, que se haya producido un intercambio recíproco de prestaciones, y que siendo anulado la causa que las provoca, el contrato, debe procederse a su restitución.

Y sin embargo sobre esta interpretación REBOLLO PUIG¹² ha señalado los siguientes matices:

1.- La restitución a la que alude el artículo 42.1 LCSP está dirigida a lograr una destrucción completa y retroactiva de los efectos del contrato, volver a la situación anterior a su celebración, y aunque lo pueda

11 Rebollo Puig, M. *"El enriquecimiento injusto en la Administración"*. Marcial Pons. 1995

12 Rebollo Puig, M. *"El enriquecimiento (...)"*, op. cit.



lograr mediante la eliminación de los efectos patrimoniales derivados del mismo, su finalidad no es restablecer el equilibrio patrimonial, que es algo distinto, y que incluso no tiene por qué haberse producido.

Pensemos en la contratación irregular, contratos verbales, en los que la Administración, tras la recepción de los bienes y servicios procede al abono de la factura, y no es sino con posterioridad que se advierte de la nulidad del contrato celebrado: el contrato nulo íntegramente ejecutado no habrá alterado el equilibrio patrimonial entre las partes.

2.- Que la relación entre la acción de restitución por nulidad contractual y la acción por enriquecimiento injusto deben ser contempladas desde otra perspectiva: esto es como dos instituciones que operan en un sentido distinto.

En la restitución derivada de la nulidad del contrato el germen de su aplicación no es otro que la destrucción de todos los efectos producidos, así como interrumpir la producción de los efectos futuros. El objeto esencial al que se dirige la declaración de invalidez no es exclusivamente expulsar el acto nulo del ordenamiento jurídico sino garantizar su ineficacia, y ello provocará en ocasiones que con la destrucción de los efectos se manifieste la producción de enriquecimientos injustos.

Por el contrario la actio in rem verso va a conducir a una situación de efectos análogos a los que se producen con la convalidación del acto anulable o la aplicación de los límites a las facultades de revisión previstos en el artículo



106 LPAC, esto es, a mantener la situación como si el contrato hubiese sido válido, y de hecho en la jurisprudencia contencioso-administrativa será frecuente encontrar sentencias en las que se condena a la Administración, tras estimar la actio in rem verso, a satisfacer las mismas prestaciones que el contratista hubiera percibido en caso de validez del contrato o en su incumplimiento a través de la acción de cumplimiento del contrato.

3.- El fin de la destrucción de todos los efectos del contrato que persigue la revisión de oficio por causa de nulidad puede terminar, si es aplicado de forma general, con la consolidación de situaciones injustas, y contrarias al principio de equidad o justicia material, en especial en aquellos casos de ejecución por sólo una parte, en los de prestaciones que no se pueden devolver "*in natura*" y cuya contraprestación era dineraria, en aquellos cuya ejecución sucesiva en que una parte se ha beneficiado ya durante tiempo del contrato, o incluso en todos aquellos en los que el disfrute prolongado y provisional de la cosa que ha de devolverse ha enriquecido a su poseedor.

Es por ello que, en muchos casos tras una aplicación rígida de la regla de restitución por nulidad, el derecho del contratista no habrá quedado íntegramente satisfecho, y al producirse un enriquecimiento injusto éste ha de ser solventado por otros medios.

En la jurisprudencia contencioso-administrativa esta problemática se ha solventado frecuentemente mediante una praxis judicial por la que se sustituye la acción para la restitución de las cosas derivada del contrato nulo por



la actio in rem verso; y así la destrucción de los efectos del contrato se ha logrado reparando los enriquecimientos injustos que se han producido. Y por ello es habitual que el resultado final de la litis no sea otro que el mismo que hubiese producido la validez del contrato, y por tanto solo desde un punto de vista formal o teórico se afirma la destrucción de los efectos del contrato.

Esta confusión o intercambio de instituciones sigue siendo constatable aun en las resoluciones de nuestros órganos consultivos, veámoslo ejemplificado en el Dictamen 114/2021 Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En un supuesto de modificaciones verbales en un contrato de obra que se somete a dictamen del órgano consultivo ya desde el primer momento podemos observar la confusión e intercambio de instituciones que se produce por cuanto literalmente se refleja que *“la autoridad consultante ha elegido la vía de la revisión de oficio como instrumento para proceder al pago de las obras realizadas como consecuencia de los modificados verbales n.º 1 y n.º 2 del contrato de obras de mejora del mercado municipal”*.

Es decir, el objeto de la pretensión de la Administración no es expulsar el acto del ordenamiento jurídico, sino servirse de la cobertura procedimental de la revisión de oficio (art. 42 LCSP y 106 y siguientes de la LPAC) para dar respuesta a la pretensión resarcitoria del contratista que en realidad está ejerciendo una actio in rem verso,



y en última instancia sustentar la pretensión en el principio del enriquecimiento injusto.

A pesar de que en el cuerpo del dictamen se nos indica que la revisión de oficio ha de suponer la liquidación del contrato y el pago de las prestaciones, en los términos establecidos en el artículo 42.1 de la LCSP, más adelante se identifica la indemnización por daños atribuible a la parte responsable con el principio del enriquecimiento injusto como auténtica fuente de la obligación de restitución y además considerando no solo la procedencia de reclamar el importe de enriquecimiento neto de la Administración sino de total del importe reclamado junto con el beneficio industrial, esto es, en la práctica es una auténtica convalidación de los efectos del contrato que no obstante en párrafos anteriores se ha pretendido declarar como nulo y que en puridad no puede producir dichos efectos ni quedar sanados por la vía de la revisión.

Quizás hubiese sido más coherente llegar a esta misma conclusión, pero bajo la aplicación de los límites del artículo 110 LPAC, alegando la presencia del principio de enriquecimiento injusto como causa y la lesión a la buena fe del contratista y a la equidad para evitar declarar la nulidad y acordar el mantenimiento de los efectos.

Sin embargo se confunden las instituciones y a los efectos de determinar los efectos de la nulidad se dictamina que es procedente que la Administración proceda a abonar el *“denominado beneficio industrial, como de cualquier otra partida que se reclame, se reconduce a la indemnización por daños (segunda consecuencia prevista en el artículo 42.1 LCSP), sin*



perjuicio de que la existencia de culpa o connivencia de tales contratistas en la consumación de la contratación irregular pueden erigirse en obstáculos para su estimación y abono. Como también ha mantenido este Órgano consultivo, el principio de prohibición del enriquecimiento injusto, en su condición de principio general del derecho, justificaría, igualmente, y a juicio de este Consell, salvo en los supuestos de culpa, dolo, o conducta maliciosa de la contratista, entre otros, el deber de la Administración de abonar las prestaciones efectivamente realizadas incluyendo el beneficio industrial.

Es de resaltar que el criterio de la presencia de la buena fe del contratista, salvo prueba en contrario de la connivencia con la Administración, es el que sustenta la estimación del resarcimiento que incluya el beneficio industrial, y expresamente se señala que la Administración "en modo alguno puede ser la más beneficiada de una actuación irregular, al no tener que pagar un "beneficio" que, de haber actuado correctamente, tendría que abonar". Y esta afirmación, en realidad, nos conduce a entender que lo que aquí se pretende tutelar es la equidad, la justicia material en el intercambio de prestaciones, y siendo esto así nada hace a dicha protección el acudir a la revisión de oficio del acto, es más, la equidad es causa positivizada en el artículo 110 LCSP para evitar precisamente el ejercicio de las potestades de revisión de los actos nulos

3.4.- Innecesaridad de provocar una confusión entre la acción restitutoria por nulidad y la actio in rem verso.



Esta confusión entre los efectos de nulidad de pleno derecho y los derivados de restitución a la que sigue la actio in rem verso es innecesaria, tanto desde un punto de vista teórico como práctico.

Acudir a la revisión de oficio del acto nulo para provocar una anulación que reproduzca los efectos que serían los propios del acto que se pretende anular (en los contratos el intercambio de prestaciones) es del todo punto rechazable y opuesto a la esencia o finalidad de la propia institución de la revisión de oficio, que como mecanismo excepcional únicamente debe ser accionado cuando esté en juego la presencia de graves efectos contrarios al ordenamiento jurídico que deben ser interrumpidos a futuro y eliminados del pasado, y nunca para servir de ropaje jurídico a la convalidación de los efectos del acto anulado, lo cual va a acontecer casi necesariamente en todos aquellos casos de contratos de tracto único en los que el contratista ha satisfecho las prestaciones ordenadas por la Administración a su plena satisfacción.

A sensu contrario podría argüirse que bastaría con los efectos liquidatarios previstos en el artículo 42.1 LCSP para restituir el enriquecimiento injusto de la Administración mediante la restitución del valor de lo entregado junto con los daños y perjuicios que se habrán causado en el más que frecuente supuesto de que fuese la Administración quien ostentase la culpa del vicio de nulidad, y en presencia de la buena fe del contratista.

Y sin embargo esto no es así en la mayor parte de las sentencias contencioso-administrativas que se tendrá la oportunidad de examinar y en las que en el fondo se parte de la idea contraria: que, por la simple aplicación



de las consecuencias derivadas de la nulidad del contrato, incluso con la liquidación, no resolverán los problemas de justicia material que reclama el enriquecimiento injusto de la Administración. En la STS de 29 de diciembre de 1980 se justifica en los siguientes términos:

(...) la simple invalidación abocaría a consecuencias de injusticia, lesivas además para la parte a quince no era imputable la causa de la nulidad; por, eso en ¿ales supuestas se ha venido fundando la obligación municipal de abonar el precio de la obra al contratista en el enriquecimiento injusta o el cuasi, contrate de gestión de negocios de la Administración y el ejercicio de una "actio in rem verso (...)"

En opinión del profesor REBOLLO PUIG¹³ la razón por la que los órganos contencioso-administrativos, ante las prestaciones realizadas en virtud de un contrato nulo o anulable, acuden sistemáticamente a la teoría del enriquecimiento injusto de la Administración no es porque consideren equivalentes la actio in rem verso y la de restitución de la validez del contrato, sino, al contrario porque encontrándolas diferentes **se preocupan preferentemente, al igual que las partes, de los efectos patrimoniales reales y no tanto del dogma quod nullum est nullum effectum producit, y porque se atiende de forma más exclusiva a la justicia de la solución que evita el enriquecimiento sin causa, que a proclamar la**

13 Rebollo Puig, M. "El enriquecimiento (...)", *op. cit*



destrucción de los efectos del contrato declarado inválido, que pasa por tanto a un segundo plano.

Veámoslo en diversos ejemplos que nos ofrece la jurisprudencia:

En la STS, sec. 7ª, S 22-05-2000, rec. 1186/1994

TERCERO.- (...) Tomando en consideración lo expuesto en la sentencia impugnada y lo que en el recurso se argumenta, el motivo debe ser desestimado, ya que la circunstancia de que en los antecedentes jurisprudenciales se aluda a un contrato verbal o escrito y a la intervención de la autoridad aparentemente legitimada no impide ni desvirtúa que en el supuesto de autos se deduzca de los hechos probados la existencia de un cuasi contrato de gestión de negocios ajenos entre la Corporación demandada y la sociedad reclamante que constituye fuente de la obligación de pago que la sentencia impugnada reconoce. La existencia de obra efectivamente construida se ve sustituida en el caso ahora examinado por la realidad de unos gastos de montaje y desmontaje de instalaciones y de unos costes por aparcamiento de vehículos retirados por la grúa municipal, ya que no hay obra alguna encargada por el Ayuntamiento de Ceuta, sino deber de responder por unos gastos realizados con ocasión de la instalación de los recintos feriales en unos terrenos cedidos en explotación por la Junta del Puerto a "S., S.A." para servicio de aparcamiento, sustitución de un elemento accidental que no impide la aplicación de la doctrina del cuasi contrato de gestión de negocios ajenos y de la teoría del enriquecimiento injusto (...)".



En la STS, sec. 7ª, S 30-09-1999, rec. 3836/1994, se admite la nulidad del contrato pero se resuelven las prestaciones de reclamación no en virtud de la acción de restitución vinculada a la declaración de nulidad sino en virtud del principio del enriquecimiento injusto:

(...) Este sólido argumento del representante procesal de la Administración del Estado tiene en su contra que el debate se desarrolla a estas alturas dentro del estricto cauce del recurso de casación y en este sentido conviene señalar que la sentencia acepta -acorde en esto con la Administración demandante- que sí son nulos de pleno derecho los contratos que están en el origen del proceso, de modo que en ningún momento establece que en ellos tenga su origen la legalidad de las deudas reconocidas, sino que ésta la basa directamente en el hecho por nadie negado de que las obras a las que se refieren los reconocimientos han sido efectivamente realizadas, por lo que si no fueran satisfechas por el Ayuntamiento se produciría un enriquecimiento injusto. Esta fundamentación sustancial de la sentencia no ha sido debidamente combatida, lo que nos obliga a desestimar los motivos.

4).- OPOSICIÓN A LA NECESIDAD DE ACUDIR A LA REVISIÓN DE OFICIO POR SER CONTRARIA AL PRINCIPIO *NEMO AUDITUR TURPITUDINEM PROPIAM ALLEGANS* COMO CONCRECIÓN DEL PRINCIPIO DE BUENA FE Y CONFIANZA LEGÍTIMA ASÍ COMO A LA EQUIDAD COMO LÍMITE A LAS FACULTADES REVISORAS.



La traslación al ámbito administrativo del principio *nemo auditur turpitudinem propriam allegans* desde su configuración original estrictamente civil (arts. 1305 y 1306 Código Civil), ha dado lugar a numerosos ejemplos de nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa que lo ha conceptualizado como un principio en virtud del cual no puede la Administración alegar las ilegalidades cometidas por ella para obtener un comportamiento que le beneficia (en puridad tampoco puede hacerlo el administrado cuando su conducta sea la que genera la invalidez del acto administrativo). Así por ejemplo la STS de 23 de diciembre de 1986 proclama que "(...) *los defectos de forma no pueden ser alegados por la Corporación causante de los mismos*".

Bien es cierto que la aplicación de este principio entendido como obstáculo al régimen de revisión de oficio ha sido objeto de fundamentadas críticas¹⁴ por exceder del ámbito en el que se encuentra positivizado al menos parcialmente en nuestro derecho (art.115.3

14 Rebollo Puig, M: "*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans en la jurisprudencia contencioso-administrativa*". Documentación Administrativa núm 263-264 (mayo-diciembre 2002). Señala a tal efecto el autor que: "*En la inmensa mayoría de los casos los vicios de los actos administrativos son exclusivamente debidos a la propia Administración y que si la Administración puede revisar de oficio sus actos nulos e impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa sus actos anulables es porque puede alegar los motivos de invalidez que ella misma originó (...), este nemo auditur inventado por la jurisprudencia contencioso-administrativa, no solo no tiene fundamento sino que es contrario al Derecho positivo (...)*"



LPAC, sobre la interposición de los recursos administrativos: *los vicios y defectos que hagan anulable a un acto no podrán ser alegados por quien los hubiesen causado*) y sin embargo no es preciso restarle toda su eficacia informadora para resolver los problemas de la contratación verbal puesto que el principio del "*nemo auditur*" puede presentarse como una concreción de los principios de buena fe y confianza legítima¹⁵ consagrados hoy como principios informadores de la actuación de las Administraciones Públicas (art. 3.1 LRJSP), y que junto a la proclamada equidad como límite a las facultades de revisión de los actos nulos y anulables (art. 110 LPAC), se encuentran en la base del juicio de ponderación que la jurisprudencia contencioso-administrativa utiliza para dotar de eficacia parcial a la contratación inválida, orillando la declaración formal de nulidad, y fundamentando la acción del contratista en el enriquecimiento injusto.

Veamos como este razonamiento subyace en la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional el 30 de marzo de 1984 (y confirmada en casación por la STS de 22 de marzo de 1988), cuando impide que el Ayuntamiento demandado pueda alegar un vicio formal para rechazar el abono de la revisión de precios señalando que "*(...)el hecho de que la Autoridad u órgano que celebró el contrato no dictase resolución al efecto, en modo alguno puede perjudicar a quien, como la recurrente, es ajena a tal omisión o incumplimiento de*

15 Sainz Moreno, F: "*La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados*". RAP, 89. 1979.



obligaciones legales, como específicamente nos enseña el art. 115.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo cuando recoge el principio jurídico de que: «Nemo auditur propriam turpitudinem allegans»; por lo cual desestimado queda este primer alegato de la Administración”.

5).- INADECUACIÓN DE LA REVISIÓN DE OFICIO PARA DECLARAR LA INVALIDEZ DE LA CONTRATACIÓN VERBAL. INEXISTENCIA DEL CONTRATO. EL CARÁCTER FORMAL DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

Frente al carácter marcadamente antiformal o espiritualista que se proclama de la contratación en el ámbito civil, nuestro Derecho Administrativo ha declarado de forma reiterada el carácter formal de la contratación administrativa¹⁶. Este carácter formal se articula a través de dos manifestaciones. La primera de ellas es la necesidad de observar y desarrollar un procedimiento administrativo que disciplina las decisiones de la Administración en cuanto al inicio, desarrollo y culminación de la adjudicación de un contrato; y la segunda es la necesaria materialización documental de dicho contrato; requisito este que viene impuesto en el vigente artículo 37 LCSP, al exigir que los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalicen de acuerdo con lo previsto en el artículo 153

16 Vicente González, J.L.: "Enriquecimiento injusto y prestación no contratada en el ámbito de la Administración Local". RAP núm. 168. 2005.



(con la salvedad del expediente previsto para el contrato menor en el artículo 118 LCSP).

La formalización de los contratos administrativos es, además, desde la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, elemento constitutivo y requisito imprescindible para considerar que un contrato ha sido válidamente celebrado y que constituye fuente de obligaciones, puesto que mediante su formalización se produce la perfección del contrato.¹⁷

Y como corolario necesario a la declaración del carácter formal de la contratación pública nos encontramos con la prohibición de contratar verbalmente, salvo los supuestos de urgencia, contenida en el artículo 37.1 LCSP.

En cuanto al procedimiento previsto para la revisión de los actos nulos, el artículo 106 LPAC exige que la misma se proyecte sobre actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 LPAC.

17 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 LCSP las excepciones a la regla general de la perfección del contrato mediante la formalización están referidas a los contratos menores, los contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada que se perfeccionarán de conformidad con la legislación por la que se rijan y los contratos basados en un acuerdo marco y los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, que mantienen la perfección con su adjudicación.



Los actos que ponen fin a la vía administrativa son los definidos en el artículo 114 LPAC, previsión que el ámbito local debe ponerse en relación con el artículo 52.2 LRBRL en virtud del cual ponen fin a la vía administrativa las resoluciones del Pleno, del Alcalde y la Junta de Gobierno Local así como las de aquellas autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa; y en último lugar las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.

Por tanto, para acudir al procedimiento de revisión de oficio de actos en la Administración Local se hace preciso vincular de forma indubitada el acto al órgano administrativo que lo ha dictado, lo cual únicamente puede producirse en aquellos casos en los que el acto administrativo se exterioriza a través de la forma escrita, que es de ordinario la regla general en cuanto a la forma de los actos administrativos impuesta por el artículo 36 LPAC, debiendo realizarse, además, a través de medios electrónicos.

Es cierto que la propia LPAC, como antes hiciera la LRJPAC-92, permite bajo determinados requisitos la expresión verbal de determinados actos administrativos, si bien en el caso de actos administrativos que tengan la consideración de resoluciones, con actos finalizadores del procedimiento, se exige que el titular del órgano que ostente la competencia autorice de forma escrita la relación de los actos que hubiera dictado verbalmente.



Al relacionar estas consideraciones con todos aquellos supuestos en los que nos encontramos con prestaciones realizadas a la Administración mediante meros encargos verbales requeridas por agentes de la Administración que carecen de competencia material (funcionarios, directores facultativos de obra, concejales-delegados sin atribuciones para dictar actos que vinculen a terceros), difícilmente puede admitirse que proceda revisar un acto administrativo o un contrato, que serán inexistentes.¹⁸

Tampoco parece que pueda argumentarse en este punto que en la contratación verbal existe un acto administrativo tácito¹⁹ en cuanto que comportamiento o conducta que revela concluyentemente una posición intelectual previa de la Administración, por cuanto aún en la consideración de que ha existido un auténtico acto administrativo, no es posible imputar su producción a un órgano determinado cuando quien ha manifestado la voluntad de la Administración no es el titular del órgano de contratación, y por tanto la calificación del acto que se pretenda revisar como finalizador de la vía administrativa no es sino una mera presunción,

¹⁸ Martínez Hellín, J: "*Contratación verbal y enriquecimiento sin causa: posición crítica con respecto a la necesidad de acudir a la revisión de oficio.*" Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, Nº. 8, 2019, págs. 113-126

¹⁹ García de Enterría, E, y Fernández Rodríguez, T.R: "*Curso de Derecho Administrativo*", Tomo I. Civitas. 2017, pág 593.



incompatible con el carácter tasado que dichos actos tienen en el ámbito de la contratación pública local.

Un caso extremo lo encontramos en la STS 11 de julio de 1997: Se admite la doctrina del enriquecimiento sin causa aun cuando las órdenes verbales que habían generado la confianza legítima en el contratista habían sido realizadas por un sujeto privado- la Unión Deportiva las Palmas- y ante el consentimiento y ausencia de oposición del Ayuntamiento se obliga a la Administración a soportar la obligación de reparar el perjuicio patrimonial causado al contratista.

Pretender en un supuesto como el reseñado que se deba acudir a la revisión de oficio de un contrato perfeccionado con la voluntad de un sujeto privado carente de la condición de agente de la Administración, supone extender la naturaleza de acto administrativo a manifestaciones que en su forma carecen de cualquier elemento que las pueda configurar como tales, y por tanto resulta innecesario acudir a la revisión de oficio para subsanar aquello que puede ser reparado desde las obligaciones nacidas del principio del enriquecimiento sin causa y la *actio in rem verso*.

A esta misma conclusión llega el Consejo de Estado en su **Dictamen nº 842/2017 al considerar que acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos, ante la reclamación del pago de facturas que carecen de soporte contractual previo, para proceder a continuación al reconocimiento de los daños irrogados al contratista, carece de sentido por considerar de difícil encaje conceptual la figura**



de la revisión de oficio cuando el acto administrativo que pretende declararse nulo (la adjudicación) es inexistente:

"(...) en efecto, existió dicho contrato menor y que, extinguido el mismo, y mientras se tramitaba la celebración de un contrato no menor con el mismo objeto y mayor duración, no se interrumpió la prestación del servicio (...)

En esta situación, entiende el Consejo de Estado que, como indicara, entre otros, el dictamen nº 1.019/95, "a nada conduce -antes bien, sería una formulación artificiosa- declarar la nulidad de una inexistente adjudicación contractual, pues aunque pudiera hacerse tal construcción, subsistiría la obligación de la Administración de satisfacer el precio del suministro".

(...)

No obstante lo anterior, estima el Consejo de Estado, cuyo parecer coincide con el expresado por los órganos preinformantes, que existe por parte de la Administración la obligación de abonar a la entidad interesada los trabajos efectuados (...)"

6).- EL PRINCIPIO DEL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA COMO FUENTE DE DIRECTA DE LAS OBLIGACIONES DE RESTITUCIÓN EN LOS SUPUESTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR, LA ACTIO IN REM VERSO Y SU EJERCICIO A TRAVÉS DEL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITO.



Podemos definir el reconocimiento extrajudicial de créditos se define como un procedimiento legalmente establecido que permite dar cabida en el presupuesto del ejercicio, al reconocimiento de obligaciones exigibles frente a la administración derivadas de servicios no prestados en el ejercicio del presupuesto que se tramita, sin tener que recurrir a la vía judicial para la resolución de los conflictos planteados por los proveedores de dichos servicios²⁰.

No se trata por tanto de un título de imputación de obligaciones frente a la Administración sino más bien de un procedimiento, muy escasamente regulado en sus trámites (art. 60 RD 500/1990), a utilizar en casos puntuales, al suponer una ruptura de los principios de anualidad presupuestaria y limitación cuantitativa de los créditos, principios recogidos en el art. 163 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales - TRLRHL y 2 del RD 500/1990.

El citado artículo 60 RD 500/1990 se limita a establecer con respecto al reconocimiento extrajudicial de créditos que corresponderá al Pleno *"el reconocimiento extrajudicial de créditos siempre que no exista dotación presupuestaria (...)"*.

Nada más añade el TRLRHL ni el RD 500/1990 sobre el reconocimiento extrajudicial de créditos, por lo que más allá de establecer la regla atributiva de la competencia para la adopción del acuerdo de reconocimiento,

20 Bort Albarracín, I: *"El reconocimiento extrajudicial de créditos en el ámbito local"*. Revista de Derecho Local El Derecho, nº 12, pg. 2. Octubre 2013.



debemos acudir a la doctrina y la jurisprudencia para examinar los supuestos y requisitos sustantivos que deben concurrir para poder acudir a este procedimiento excepcional de reconocimiento de obligaciones.²¹

Si consideramos que el reconocimiento extrajudicial de créditos es el cauce formal y presupuestario previsto por el ordenamiento jurídico para la realización de pagos que traen causa de actos administrativos inválidos, el principio del enriquecimiento sin causa es el fundamento jurídico sustantivo que ha venido fundamentando la imputación de este tipo de obligaciones a la Administración.

Es importante a estos efectos que seamos capaces de distinguir en la perspectiva o vertiente externa del gasto público²² entre la validez del título jurídico que da lugar

21 Bien es cierto que, en estos casos, previo al inicio del expediente de reconocimiento extrajudicial se habrá formulado reparo basado, bien en la insuficiencia/inadecuación del crédito (art. 216.2.a) TRLRHL) o bien en la omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales (art. 216.2.c) TRLRHL). En estos casos, la tramitación de las facturas supondrá el previo levantamiento de los reparos por inexistencia de crédito/omisión de trámites esenciales, siendo el Pleno el órgano competente para ello.

22 Carretero Espinosa de los Monteros, C: "*El procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos (...)*", op. cit. Se señala que todo gasto público tiene dos vertientes, la interna que es la consecuencia de la decisión administrativa de usar los fondos públicos para satisfacer una necesidad pública, previo el oportuno procedimiento administrativo; y la externa, por la que el gasto público genera vínculos jurídicos



a las obligaciones, y la exigibilidad de las mismas frente a la Administración.

Esto es, cabe pensar en un título jurídico válido como fuente de obligaciones frente a la Administración, pero que se encuentra confrontado en su efectiva imputación al Presupuesto por las normas que regulan la exigibilidad de las obligaciones frente a la Hacienda Pública.

Véase a este efecto el artículo 20 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuando señala que *"las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen"*, precisando en su artículo 21 que *"sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas."* Una precisión de este tipo hubiese sido recomendable para la Hacienda Local en el artículo 173.1 TRLRHL.

La referencia a los actos o hechos que, según derecho, los generen, permite comprender por la alusión genérica al "Derecho", a todas aquellas obligaciones nacidas en virtud de un principio general, como lo sería el caso del principio que proscribía el enriquecimiento injusto.

con terceros, que son el cauce a través del cual el Estado obtiene los bienes y servicios que precisa para la satisfacción de las necesidades públicas.



El artículo 20 LGP distingue perfectamente entre la fuente del nacimiento de las obligaciones, que se produce completamente al margen y con independencia de las previsiones presupuestarias, y las condiciones para su exigibilidad del pago frente a la Hacienda Pública, a lo que se refiere expresamente el artículo 21 LGP.

En síntesis, el enriquecimiento sin causa de la Administración hace nacer obligaciones a cargo de la Administración por derivar (ex art. 20 LGP) de los hechos que "según el Derecho" las generan.

Tal y como señala REBOLLO PUIG²³ estos hechos, que son hechos jurídicos bajo la forma de principio general del derecho, son de por sí suficientes, aunque necesiten de ciertas operaciones para su pago, operaciones que también son obligadas para la Administración, y que en el caso de la Administración Local se identifica con un cauce específico contenido en el artículo 60 del RD 500/1990 para el reconocimiento extrajudicial de créditos.

Este mismo razonamiento se contiene en el Dictámenes del Consejo de Estado de 21 de febrero de 1985:

"(...) la obligación de indemnización b...una obligación válida bajo el artículo 42 LGP. Otra cosa b que sea inmediatamente exigible conforme al artículo 43 siguiente. Y no lo b por falta de consignación presupuestaria, la referida Ley contiene los mecanismos

²³ Rebollo Puig, M. "El enriquecimiento (...)", op. cit.



necesarios para dotarla de contenido real...Consecuentemente no existe obstáculo-desde el punto de vista de la legislación financiera del Estado- a la concesión de la indemnización”.

A favor de esta interpretación, podemos citar la STC 63/1986, de 21 de marzo, que señala:

“(...) los créditos consignados en el estado de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; solo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen (...)”.

En consecuencia, la apreciación de un vicio de nulidad en la actuación administrativa no supone juicio alguno sobre la existencia o inexistencia de una obligación o deuda con la Administración frente a un tercero, pues ésta puede haber nacido de cualquiera de las fuentes de las obligaciones que señala el ordenamiento jurídico.²⁴

A partir de estos razonamientos, el procedimiento para el reconocimiento extrajudicial de créditos se configura como un mecanismo que permitiría a las

²⁴ De conformidad con el artículo 1089 del Código Civil: *“Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasi contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia. ”*



Administraciones Públicas, excepcionando el principio de temporalidad de créditos, hacer frente a gastos correspondientes a ejercicios anteriores o al vigente que no han podido tramitarse de forma ordinaria debido a la presencia de vicios de invalidez (ausencia de crédito, omisión del procedimiento legalmente establecido).

El fundamento material de este procedimiento o la fuente que origina la exigencia de la obligación de la Administración de proceder al pago no es otro que la doctrina relativa a la prohibición del enriquecimiento injusto o enriquecimiento sin causa.²⁵

El propio Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario de 23 de diciembre de 2013 viene a reconocer que la prohibición que veda el enriquecimiento sin causa constituye una fuente de obligaciones frente a la Administración que justifica la imputación al presupuesto vigente de obligaciones contraídas sin crédito presupuestario:

"La necesidad de establecer un procedimiento especial para la imputación de las obligaciones contraídas sin crédito presupuestario se motiva por la obligación que tiene la Administración de imputar todos los gastos a presupuesto y abonarlos, en aplicación de la teoría general de las obligaciones del derecho civil (art. 1089)

25 Carretero Espinosa de los Monteros, C: "El procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos (...)", op. cit.



y de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que impide el enriquecimiento injusto”.

En virtud de los razonamientos anteriores numerosas sentencias en el orden contencioso-administrativo van a avalar la utilización del REC-procedimiento- y el principio del enriquecimiento injusto -fuente de la obligación- para responder de las prestaciones derivadas de contratos nulos:

Podemos citar la STSJ CAT 4380/2020 que ratifica la validez del acuerdo plenario de reconocimiento extrajudicial de créditos que abría el paso al pago para evitar el enriquecimiento injusto:

En el presente supuesto, a la vista de la naturaleza de los débitos que motivaron el acuerdo plenario municipal, resulta evidente la sinrazón y la desproporción que supone, remitir el pago a los proveedores al previo procedimiento de la revisión de oficio, ex art. 102 de la Ley 30/92 -y con posterioridad, art. 106 de la Ley 39/15-, y ello cuando por demás no consta de qué situaciones contractuales pueda tratarse exactamente, siendo de cualquier modo ínfimas las cuantías concernidas (en el caso de la deuda contraída con el ACA, que supone más del 50 % de la total deuda, la demanda no suscitó ninguna cuestión al respecto, de modo que ese débito no ha sido objeto de debate).

6.1).- Desarrollo de la doctrina del enriquecimiento sin causa como fuente directa de



la obligación de restituir el daño y abonar las prestaciones recibidas.

"E aun dixeron-los sabios antiguos- que ninguno no deue enriquecerse torticeramente en daño de otro"

(Partida 7, 34, 17)

La institución del enriquecimiento²⁶ sin causa no llega en origen a nuestro Código Civil, al contrario que los Códigos de influencia germánica y no francesa, si bien mediante la reforma introducida en 1974 se reconoció en el artículo 10.9, párrafo 3º, que en el enriquecimiento sin causa se aplicaría la ley en virtud de la cual se produjo la transferencia del valor patrimonial a favor del enriquecido; lo que ha servido para que se haya podido considerar que mediante dicha reforma se positiviza el principio como fuente directa de obligaciones.²⁷

Conviene, antes de desarrollar el principio del enriquecimiento injusto como mecanismo de reacción frente a la contratación administrativa irregular, precisar

26 En cuanto a los orígenes de la teoría del enriquecimiento sin causa los mismos se remontan al Derecho Romano a través de un texto del Digesto atribuido a Pomponio, apareciendo la regla en nuestro derecho histórico a través de las Partidas (7ª, lib XVII, tít. 34): *"Ninguno non debe enriquesezer tortizeramente con daño de otro.*

27 Albaladejo García, M: *"Derecho Civil II. Derecho de obligaciones. Volumen primero. La obligación y el contrato en general."* Ed. Bosch. 1983, pág. 273.



cómo opera la eficacia jurídica de los principios generales del derecho en nuestro ordenamiento jurídico, (siguiendo en este punto a BELADIEZ ROJO²⁸).

Los principios generales del derecho se caracterizan por ser un tipo de prescripción jurídica particular: no son una proposición jurídica que contenga el concreto supuesto de hecho que activa su aplicación ni tampoco una concreta sanción jurídica derivada de su incumplimiento.

El mandato jurídico que de los principios generales se deriva es muy general, y se identifica con el deber de respetar el valor jurídico que el principio contiene, en nuestro caso en el enriquecimiento injusto se dirige a proteger la lesión de la buena fe del contratista e incluso la equidad en las operaciones comerciales.

De esta manera los efectos normativos se reducen a imponer a todos los sujetos de la comunidad jurídica, ya sean sujetos privados o de naturaleza pública, el deber de actuar respetando el valor jurídico contenido en el mismo. Su mandato jurídico se traduce en la imposición de un genérico deber de carácter negativo que prohíbe actuar en contra del valor por él consagrado.

Por ello, a diferencia de las demás fuentes del Derecho, los principios generales de derecho no nos van a ofrecer un título jurídico que permita crear derechos subjetivos activos, sino que de los mismos se derivan los llamados derechos subjetivos reaccionales o impugnatorios,

²⁸ Beladiez Rojo, M: "*Los principios jurídicos*". Cuadernos Civitas. 2010.



dirigidos a corregir la actuación ya consumada por la que se haya procedido en contra del principio jurídico cuestionado.

Sin perjuicio de lo anterior lo cierto es que el principio general del enriquecimiento sin causa ha sido aplicado frecuentemente en nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, no solo como un instrumento por el que se trasplantan las soluciones de ámbito civil al administrativo, sino que en su aplicación se le han otorgado caracteres que lo han convertido en un principio propio y específico del derecho administrativo.

6.1.1).- El desarrollo de nuestra exposición exige profundizar en las diferencias con figuras afines: RAP y negotiorum gestio

Como criterios que permiten distinguir el enriquecimiento injusto de la responsabilidad por daños, responsabilidad extracontractual o aquiliana y en definitiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración²⁹, podemos citar los siguientes:

- 1.- La pretensión por daños se orienta siempre al agente provocador, mientras que la pretensión de enriquecimiento se encamina al enriquecido sin causa.
- 2.- La pretensión por daños necesita fijar una relación causa efecto entre el agente provocador y el daño, en el

²⁹Albacar López, J.L y Santos Briz, J.: "*Código Civil, doctrina y jurisprudencia, VI*". 2ª de. Madrid. 1991, p. 806.



enriquecimiento injusto se fija una relación entre el patrimonio del enriquecido y el del empobrecido.

3.- En la primera el resarcimiento se extiende al daño total, en el enriquecimiento injusto tiene su objeto y medida en la cuantía exclusiva del enriquecimiento.

Lo fundamental es que la acción de responsabilidad ampara la pretensión de reparación de daños y perjuicios, sin que sea necesaria la obtención de un beneficio por parte responsable, y de existir, ello no tendría relevancia en orden a determinar la exigencia de responsabilidad.

En el enriquecimiento injusto, en cambio, no se persigue necesariamente dejar indemne al actor, sino atribuirle o asignarle el valor de una ganancia patrimonial que otro ha recibido a su costa sin mediar causa que la justifique.

En la responsabilidad patrimonial se traslada de un patrimonio que inicialmente ha sufrido un daño a otro las consecuencias económicas de dicho daño; en el enriquecimiento injusto se traslada de un patrimonio a otro el valor de la ventaja o beneficio recibido.

No toda situación de incremento patrimonial sin causa y resarcible a través de la actio in rem verso supone necesariamente una lesión en la esfera jurídica patrimonial del sujeto empobrecido.

Pensemos en la utilización por parte de la Administración, sin título alguno, de un terreno yermo propiedad de un particular para el desarrollo de una actividad pública por la que se ingresan tasas o precios



público, y que tras su uso se devuelve al uso por su propietario.

Se habrá producido un enriquecimiento injusto por parte de la Administración, pero puesto que el terreno, que carecía de uso o rendimiento alguno, se devuelve sin menoscabo a propietario, este no podrá justificar un daño efectivo e indemnizable a través del instituto de la RAP.

En los casos en los que los daños causados a un particular se traduzcan en un enriquecimiento patrimonial de la Administración se podrían distinguir las siguientes situaciones³⁰:

1).- Que el daño (daño emergente y lucro cesante) causado al particular sea superior al enriquecimiento sin causa de la Administración. En este caso la acción de responsabilidad permitirá un restablecimiento más completo e integral que si exclusivamente se ejercita la actio in rem verso.

2).- Si el daño sufrido por el particular es menor que el enriquecimiento de la Administración, y puesto que mediante la actio in rem verso solo se podría reclamar el efectivo empobrecimiento del actor, resultará irrelevante (a efectos indemnizatorios) si ejercita la acción para la reclamación de la RAP o la actio in rem verso, y lo mismo ocurrirá si el daño es igual al enriquecimiento de la Administración.

30 Rebollo Puig, M. "El enriquecimiento (...)", op. cit.



Esta diferenciación puede ser útil a los efectos de determinar en qué supuestos de contratación administrativa irregular es necesario acudir a la revisión de oficio, o por el contrario procede acudir directamente a la actio in rem verso.

Puesto que el artículo 42.1 LCSP establece como efecto de la declaración de nulidad, en su caso, la obligación de la parte culpable (en este caso y puesto que se trata de actos preparatorios de exclusivo dictado de oficio por la Administración siempre tendría esta consideración) de indemnizar a la parte contraria los daños y perjuicios que haya sufrido, y que dicha indemnización se realizará, por vía de la revisión del artículo 41.1 LCSP al Capítulo I del Título V LPAC, atendiendo a las circunstancias previstas para el reconocimiento de la RAP (art. 106.4 LPAC) en la LRJSP, procedería acudir preferentemente a la revisión de oficio del contrato en aquellos supuestos en los que reclamándose por el interesado daños que se adicione al empobrecimiento sufrido, tras la declaración de invalidez del acto revisado el juego de los principios que disciplinan la RAP permita que la Administración resarza al contratista de forma íntegra (daño emergente y lucro cesante).

En cuanto a la equiparación de la acción por enriquecimiento injusto a la *negotiorum gestio*, encuadradas ambas figuras en la categoría de los cuasi-contratos, la doctrina civilista más actual la rechaza. Díez PICAZO sintetiza las diferencias entre las dos figuras: La gestión de negocios supone en el gestor la *intención* de actuar en interés de otro, que es el *dominus negotii*,



mientras que en el enriquecimiento injusto los aspectos subjetivos (intenciones, voluntad) no se tienen en cuenta, sólo importa la correlativa relación de patrimonios, enriqueciéndose uno y empobreciéndose el otro.

De esta manera los efectos de la gestión de negocios son siempre más amplios, pues el gestor puede reclamar el reembolso de todos los gastos que le ha originado la gestión, mientras que el objeto de la acción de enriquecimiento es la medida objetiva del enriquecimiento».

6.1.2).- ¿Podría afirmarse que el principio del enriquecimiento injusto es una mera fuente de obligaciones subsidiaria frente a otras de carácter preferente en la contracción administrativa irregular? ¿Podemos hablar de un abuso en la invocación del principio del enriquecimiento injusto?

Sobre la alegación de la intervención subsidiaria del principio del enriquecimiento injusto frente a la acción para declarar la nulidad y la acción restitutoria expresamente previstas en materia contractual en el artículo 42 LCPS, diremos que sin lugar a dudas en nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa el restablecimiento de los daños causados por una actividad irregular de la Administración es prioritario a la declaración de nulidad de la actividad de la propia Administración que la hubiere causado.



Prima la acción de restitución frente a la acción para declarar la ilegalidad de la actividad administrativa irregular. Ello ha sido claro cuando se ha afirmado la autonomía de la RAP frente a la declaración de nulidad del acto administrativo causante del daño: Así la STS 17 de julio de 2000 (rec.736/1997) que, tras reiterar que: *"no parece necesario abundar en razones explicativas de la antijuridicidad del daño causado por el desembolso de determinadas cantidades en concepto de gravamen complementario sobre la tasa de juego, pues tal abono se produjo exclusivamente en virtud de lo dispuesto por el artículo 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio , declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 173/1996, de 31 de octubre , de manera que quienes lo efectuaron no tenían el deber de soportarlo", señala que "si no hubieran impugnado jurisdiccionalmente las liquidaciones de dicho gravamen complementario, los interesados tienen a su alcance la vía de pedir, en cualquier momento, la revisión de tal acto nulo de pleno derecho, como prevé el mencionado artículo 102 de la Ley de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común , y, simultánea o sucesivamente, de no tener éxito dicha revisión, están legitimados para exigir responsabilidad patrimonial derivada de actos del legislador, pero también pueden utilizar directamente esta acción, ya que no cabe imponer a quien ha sufrido un daño antijurídico la vía previa de la revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho, a fin de dejarlos sin efecto, y sólo subsidiariamente permitirle demandar la reparación o indemnización compensatoria por responsabilidad patrimonial, cuando son las propias Administraciones quienes deben proceder a declarar de oficio la nulidad de pleno derecho de tales disposiciones o actos y el*



ciudadano descansa en la confianza legítima de que la actuación de los poderes públicos se ajusta a la Constitución y a las leyes".

Éste es el problema planteado en la STS de 30 de septiembre de 1999 en la cual un Ayuntamiento, ante la ejecución de unas obras que habían sido adjudicadas por órgano incompetente, en este caso el alcalde, sin procedimiento alguno y sin consignación presupuestaria, y ante la imposibilidad de subsanar dicha deficiencia, opta, para atender a su pago, por tramitar un expediente de reconocimiento de deuda.

Ni el Tribunal de instancia ni el Supremo admitieron la vía de la revisión de oficio, señalando este último la precitada sentencia que "*sí son nulos de pleno derecho los contratos que están en el origen del proceso, de modo que en ningún momento establece que en ellos tenga su origen la legalidad de las deudas reconocidas, sino que ésta la basa directamente en el hecho por nadie negado de que las obras a las que se refieren los reconocimientos han sido efectivamente realizadas, por lo que si no fueran satisfechas por el ayuntamiento se produciría un enriquecimiento injusto*".

En el mismo sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, de 22 de febrero de 2018, cuando señala que el fundamento de la obligación de restablecer el equilibrio patrimonial no deriva de un acto administrativo cuya nulidad haya de declararse previamente, sino del consentimiento de la Administración sobre su ejecución y la ausencia de oposición en vía administrativa que



dotaba a la relación jurídica convenida -aunque fuese tácitamente- de apariencia de legalidad generando, en consecuencia, confianza legítima en la otra parte contratante, quien, al ejecutar dichas obras sin oposición de la Administración, tenía la esperanza fundada de recibir la correspondiente contraprestación.

En esta misma sentencia ya se cita a la STS, de 9 de octubre de 1987, donde de forma clara se afirma que a pesar de que la Administración haya obviado la totalidad de las formalidades precisas para llevar a cabo la contratación, no se puede negar que resulta de la propia conducta de la Administración que se genere en el contratista la legítima confianza de que se existe un nexo obligacional con la Administración y eso *"no puede acarrear su ineficacia absoluta y carencia total de efectos, siendo de destacar que en la sentencia de 8 de febrero de 1983 se aplica esta misma doctrina a un caso en el que faltaba la preceptiva cobertura presupuestaria"*

A la doctrina del enriquecimiento injusto también se refiere la STS de 23 de marzo de 2015, que ha resumido la jurisprudencia sobre la materia cuando señala:

"el enriquecimiento sin causa viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que, carentes de ropaje jurídico, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes, a costa de otra. Con ello se originan unos efectos sin causa-enriquecimiento y empobrecimiento- al no venir respaldados por las formas exigidas en el régimen administrativo. Mas estos efectos, sin causa, por la



forma, se convierten en determinantes de la causa que los corrige y repara”.

Los efectos de la nulidad-destrucción de los efectos propios del contrato nulo- ceden ante la aplicación del enriquecimiento injusto como fundamento del reconocimiento al abono de las facturas derivadas de la prestación realizada.

La jurisprudencia prescinde del efecto de la declaración de la nulidad del contrato, la destrucción de los efectos producidos y resuelve frecuentemente condenando a la Administración al pago de la factura reclamada por el contratista, de forma que en la práctica se mantienen completamente los efectos del contrato a pesar de su nulidad, es decir, la reciprocidad de obligaciones como si el contrato fuese válido, lo que produce en realidad una auténtica convalidación del contrato nulo, fundamentando la resolución en el principio del enriquecimiento injusto.

Un contrato nulo no puede generar ni derechos ni obligaciones derivados del mismo, ya que la destrucción de todos los efectos-futuros y pasados, ex tunc, constituye la consecuencia que se deriva necesariamente de la declaración de nulidad. Por lo tanto, la condena al pago de las prestaciones realizadas debe tener fundamento en una institución distinta al propio contrato, que no existe, o las normas generales de la contratación, que no pueden aplicarse ya no que existe actividad contractual. Tal y como señalase la STS de 15 de diciembre de 1982, hay que situar la cuestión en



términos extracontractuales, y en ellos el enriquecimiento injusto despliega sus efectos.

7).- PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA EL EJERCICIO DE LA "ACTIO IN REM VERSO".

Los presupuestos para la aplicación del enriquecimiento injusto han sido fijados inicialmente por la jurisprudencia civil. Ya en la sentencia de la Sala Primera de 23 de marzo de 1966 se señalan los siguientes:

- Un enriquecimiento por parte del demandado, representado por la obtención de una ventaja patrimonial, que puede producirse por un aumento del patrimonio (*lucrum emergens*) o por una no disminución del patrimonio (*damnum cessans*).
- Un empobrecimiento por parte del actor, representado a su vez por un daño, que puede constituir *damnus emergens* (daño positivo) y *lucrum cessans* (lucro frustrado), del que haya sido consecuencia el enriquecimiento del demandado.
- Falta de causa: para que la pretensión de enriquecimiento injusto prospere es preciso, como ha recordado la jurisprudencia, que se trate «de un enriquecimiento sin razón o que haya una falta de derecho o de justicia para que el enriquecimiento se produzca».

Es preciso, pues, que el empobrecimiento del actor y correlativo enriquecimiento de la Administración pública no derive de una obligación o



carga legal que pese sobre el demandante (24), ni del cumplimiento de prestaciones amparadas por una relación jurídica concreta, contractual o no. En estos supuestos, las operaciones que subyacen en la teoría del enriquecimiento se regulan por la propia Ley o' por el negocio concreto de que se trate, y no cabe entender aplicable la acción por enriquecimiento injusto.

- No obstante, el Consejo de Estado francés ha llegado a aplicar la doctrina del enriquecimiento injusto para reembolsar los gastos de prestaciones suplementarias no previstas en el contrato inicial, aunque se exige un cierto consentimiento por parte de la Administración (25).
- Inexistencia de un precepto legal que excluya la aplicación del enriquecimiento sin causa: exigiendo también la jurisprudencia, para aplicar las normas de equidad y de Derecho que informan la prohibición de enriquecerse a costa de otro, como requisitos esenciales, la adquisición de una ventaja patrimonial por parte del demandado, que puede producirse tanto por un aumento del patrimonio (*lucrum emergens*) como por una no disminución del mismo (*damnum cessans*).

Sobre la exigencia de específicos requerimientos cuando el enriquecido es una Administración Pública se han añadido, de forma generalmente admitida en el Derecho comparado los siguientes:



1.- Sobre el enriquecimiento estrictamente patrimonial ha de existir una utilidad real para la Administración desde el punto de vista de los intereses generales que tiene confiados.

En efecto subordinación de la actuación de la Administración a la consecución de los intereses generales en los términos previstos en el artículo 103 CE implica que no cualquier ventaja patrimonial supone un beneficio efectivo en el cumplimiento de sus fines institucionales. La adquisición de un bien suntuario, por ejemplo, puede enriquecer a una persona jurídico-pública y sin embargo carecer de utilidad alguna para el cumplimiento de un fin público.

2.- El segundo de los requisitos que se encuentra presente para la correcta estimación de la actio in rem verso frente a la Administración es el relativo a que deba existir algún tipo de aceptación previa por parte de la Administración en relación con la actividad desplegada por el empresario y cuyo resarcimiento se reclama.

La Administración no puede enriquecerse en su ignorancia y ha de tener la oportunidad de oponerse a la actuación del tercero que la ha enriquecido. El Consejo de Estado francés ha reconocido como admisible tanto el asentimiento explícito, tácito o simplemente presunto de la Administración cuando conoce la actividad del empobrecido o controla la ejecución.

Por lo tanto, es razonable entender que en la aplicación del actio in rem verso frente a la Administración exige que haya mediado una suerte de reconocimiento o



asentimiento por parte de la Administración, aun cuando éste provenga de contratos que se han revelado nulos, y por el contrario se niegue el derecho al resarcimiento cuando se trata de prestaciones espontáneas del actor, salvo que se las reconozca como indispensables. Entender lo contrario significaría admitir que quedase a merced de cualquier particular emprendedor y de su entendimiento de lo conveniente a los intereses generales en cada momento y circunstancia.

Preferencia de la actio in rem verso para hacer revertir el enriquecimiento injusto frente a los límites a la revisión del artículo 110 LPAC

La aplicación de los límites a la potestad de revisión previstos en el artículo 110 LPAC, haciendo valer con preferencia los principios de buena fe y equidad sobre el principio de legalidad, no solo permiten resolver la situación generada por los hechos consumados que se traducen en la prestación del contratista a favor de la Administración sino que provocan necesariamente el mantenimiento a futuro y en su integridad la relación contractual.

Ello pudiera resultar intrascendente en los contratos de obra y todos aquellos de tracto único, pero en los contratos de servicios y suministros, y especialmente en los contratos concesionales, de tracto sucesivo, son superiores los inconvenientes derivados de mantener la



vigencia de contratos en los que el empresario ha sido seleccionado de forma arbitraria o irregular.

Mantiene REBOLLO PUIG³¹ que en estos supuestos no hay motivos para llevar tan lejos la protección al contratista, teniendo en cuenta que los vicios pueden radicar en el mismo contenido del contrato o incidir indirectamente en él, sin que exista garantía de su adecuada respuesta al interés público al que deberían subordinarse, y con frecuencia, en especial en la contratación verbal, no habrá quedado correctamente determinado ni su objeto, ni su extensión, plazo de duración o condiciones de ejecución, y sobre todo, el precio que se reclama como contraprestación.

Por ello señala el citado autor que la *actio in rem verso* si sirve a la exclusiva condena a la restitución del enriquecimiento obtenido por la Administración supera el problema si más efectos adversos, atiende a los hechos consumados sin consolidar para el futuro una situación irregular ni servir de mecanismo para sustituir la contratación administrativa regular y conforme a la legalidad por una práctica viciosa.

Se satisfacen de esta manera la equidad con un mínimo perjuicio para los servicios públicos, en incluso permite que no se interrumpa su desarrollo normal. Para ello, no obstante, habrá de mantenerse una concepción estricta en la aplicación de la *actio in rem verso* en el sentido de ser únicamente apta para reclamar el importe del

31 Rebollo Puig, M. "*El enriquecimiento (...)*", op. cit..



enriquecimiento que ha beneficiado a la Administración y empobrecido al actor, excluyendo una indemnización que se equipare a los efectos del contrato válido. A esto último ha contribuido una profusa jurisprudencia que ha identificado el enriquecimiento injusto con la consolidación de los efectos contractuales o la que acuerda declarar la invalidez del contrato ante el ejercicio de la acción de nulidad, pero que acaba identificando la acción de restitución e indemnización de daños con el importe del precio reclamado por el contratista.

7.1.- Efectos derivados de la actio in rem verso- la restitución in natura de las prestaciones recibidas- obligación de indemnizar por el importe reclamado por el contratista a través de la factura, o bien exclusivamente el valor de la atribución patrimonial desplazada sin causa.

En la mayor parte de las sentencias en las que se estima la actio in rem verso se refieren a prestaciones de hacer en las que por su propia naturaleza no es posible la restitución in natura de las prestaciones recibidas.



No obstante, incluso en supuestos en los que la restitución in natura ha sido posible, se descarta el ejercicio de la acción de restitución prevista en la Ley de Contratos, artículo 42.1 de la vigente LCSP.

En la STS de 11 de febrero de 1991-suministro de una grúa al arsenal marítimo de Canarias- a pesar de declarar la nulidad del contrato por omisión del procedimiento establecido, se prescinde de la restitución del suministro recibido y se condena a la restitución del valor al contratista, que era lo solicitado en la demanda. La restitución del enriquecimiento de la Administración mediante la actio in rem verso se prefiere la acción de restitución prevista específicamente en la legislación de contratos y vinculada a la previa declaración de nulidad del contrato por dos razones que se nos antojan evidentes: satisfacen directamente las pretensiones del demandante en orden a la restitución de la lesión producida, y garantiza la continuidad en la prestación del servicio público al que el bien suministrado se vincula.

Díez-Picazo introduce el concepto de "*consolidación de los efectos contractuales*" como algo distinto a la convalidación del contrato nulo, que sigue afectado por el mismo régimen de invalidez.

Se expresa de la siguiente manera: "*Esta excepcional consolidación o preservación de los efectos socialmente producidos deriva de la necesaria protección que conviene dispensar a los determinados intereses, o de la inalterabilidad de la prestación restitutoria*". Ello trasladado a nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa implicaría en el primer caso que se



identifiquen tales intereses con la protección de la buena fe y la confianza legítima del contratista, y en el segundo caso se conecta con la culpabilidad de la Administración como el agente exclusivamente responsable del vicio que determina la nulidad absoluta del contrato.

Existen continuas referencias en las sentencias sobre el enriquecimiento injusto a la buena fe del contratista o a la defraudación de la confianza legítima depositada en la apariencia de legalidad del proceder de la Administración.

Y de esta manera se dice que quien con la Administración *contrató de buena fe cumpliendo rigurosamente el acuerdo concertado y realizado las prestaciones a que se obligó (...) debe necesariamente ser correspondido con las contraprestaciones de su abono*" (STS de 10 de noviembre de 1975); y en el mismo sentido la STS de 12 de junio de 1984.

A partir de esta premisa encontramos numerosas sentencias que reconocen el derecho a la percepción total del importe de la factura reclamada:

En la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N.º. 4 de Murcia, Sentencia 61/2020 de 20 Feb. 2020, Rec. 77/2019, se señala lo siguiente:

"En consecuencia, si la Administración, en este caso el Órgano Judicial penal, precisó del depósito judicial de un vehículo, es obligado el abono de los gastos devengados. A este respecto, la doctrina jurisprudencial aprecia en tales supuestos un injusto enriquecimiento de la



Administración contratante. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo aboga por la procedencia del pago por la Administración en los casos de enriquecimiento sin causa derivado de la ausencia o nulidad del contrato administrativo (que no sería el caso), en todas las ocasiones en las que ha tratado la cuestión, procede, en virtud de lo expuesto, la estimación de la demanda, condenando a la Administración demandada al abono de la suma reclamada (...)"

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 1063/2020 de 3 Jun. 2020, Rec. 389/2018, dispone:

*"La restitución derivada de la nulidad de la ampliación del contrato de emergencias, es el precio de la obra ejecutada que ha de ser abonada **sin exclusión del beneficio industrial** ya que no solo no concurren las circunstancias para encajar el presente supuesto en los Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía que sirvieron para dictar la Instrucción al personal de la Junta de Andalucía, referidas a la actitud de la UTE y su conocimiento sobre la ilegalidad de la contratación, sino porque es la Administración la que está sometida al principio de legalidad y está obligada a licitar los procedimientos de contratación que en cada caso procedan, por lo que esa inactuación de la administración no puede ocasionar perjuicio al contratista que se ha limitado a cumplir a satisfacción de la administración la obra encomendada. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo con ocasión de obras*



fuera de contrato con conocimiento del contratista y administración (sts 11 de mayo y 2 de julio de 2004)”.

Igualmente podemos encontrar distintas resoluciones y dictámenes en contra de reconocer el beneficio industrial en la prestación de restitución que se fundamente en el enriquecimiento injusto.

En esencia, en todos ellos, se proclama que la restitución solo puede comprender el valor de la prestación realizada, excluyendo en beneficio industrial, en tanto que la causa de nulidad por su trascendencia convierte en copartcipe de los vicios de nulidad al contratista.

Entre ello podemos citar los Informes el Consejo Consultivo de Andalucía 4/2015, 108/2015, de 18 de febrero, 546/2015, rechazando también los Tribunales el pago en estos casos de posibles intereses de demora, también la STSJ de Madrid de 22 de febrero de 2017, rec. 696/2016 (AN Sentencia nº 3357/2016). Y Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la Interventora General y de la Directora de la Abogacía de las Illes Balears sobre la tramitación a seguir en los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular (BOIB de 14 de abril).

Resulta muy relevante en este punto la doctrina que ha venido estableciéndose por parte del Consejo Consultivo de Baleares quien, a partir de su Dictamen 57/2014 empieza a advertir del uso excesivo de la revisión de oficio, y si bien se informa favorablemente el pago al contratista, se advierte de la necesidad de poner fin al uso sistemático de la revisión de oficio recomendando



como vía la del enriquecimiento injusto. En el Dictamen 77/2016 encontramos un voto particular a esta doctrina en la que se plantea la necesidad de restringir el abono al contratista al importe del coste efectivo asumido por este, excluyendo el beneficio industrial.

En nuestra opinión utilizar como criterio de discriminación para la determinación del quantum indemnizatorio la presencia de buena o mala fe en el contratista provoca, en exceso, situaciones de inseguridad jurídica y amplios márgenes de discrecionalidad.

Esto sucede si descartamos planteamientos apriorísticos en los que por defecto, y como sucede en alguna de las sentencias que hemos citado, se parte o bien de que por ser la Administración la autora del acto nulo el contratista siempre se va a situar en una posición de indefensión y buena fe, o bien de que un contratista, en condiciones normales de diligencia, debe ser consciente de que está ejecutando un encargo al margen de las disposiciones legales vigentes y habituales, y en consecuencia es copartícipe de la ilegalidad cometida, y actuando, a sabiendas, de mala fe, debe soportar que únicamente se le indemnice por el importe del coste soportado.

Quizás en este caso sería más conveniente que la solución prescindiese de la evaluación sobre la presencia de la buena o mala fe del contratista y se objetivizase atendiendo a la naturaleza de la fuente de la obligación de la que deriva la acción ejercitada.



Si el fundamento de la reclamación es el enriquecimiento injusto, y el particular ejercita la *actio in rem verso*, debemos atenernos a la configuración original que nuestra jurisprudencia ha dado al principio del enriquecimiento injusto y considerar que mediante la misma únicamente podrá reclamar el contratista el valor del efectivo enriquecimiento de la Administración y correlativo empobrecimiento del actor, esto es, en la mayoría de los casos exclusivamente el daño emergente identificado con los costes efectivos de la prestación.

Se trataría en este caso de corregir los excesos que la jurisdicción-contencioso administrativa ha generado como consecuencia de la adaptación al ámbito contencioso-administrativo de la jurisprudencia civil sobre el enriquecimiento injusto, cuando se han pretendido dar cabida preferentemente a soluciones que conjugasen en mejor medida con la idea de equidad o restablecimiento de la justicia material.

Bien podría argumentarse que tal solución, que beneficia económicamente a la Administración que vulnera la legalidad contractual, cronificaría el problema de la contratación administración irregular o que incluso la estimularía, y sin embargo esta desventaja inicial pronto quedaría compensada por el rechazo que cualquier contratista que se hubiese visto obligado a percibir exclusivamente el importe por el daño emergente manifestaría a futuro a realizar prestaciones que careciesen de la debida apariencia de regularidad administrativa, impidiendo de esta manera que la Administración acudiese a este tipo de encargos al margen del ordenamiento jurídico.



Por el contrario, y en los casos en los que la contratación administrativa irregular hubiese causado daños y perjuicios al contratista al margen del empobrecimiento experimentado, en los que el concepto de lucro cesante incorporaría el beneficio industrial, podrían ser resarcidos mediante la acción de restitución ejercida con motivo de la nulidad de pleno derecho en los términos del artículo 42.1 LCSP.

8.- CONCLUSIONES

A lo largo de la presente exposición hemos pretendido formular un juicio crítico a la doctrina que exige acudir en todo caso al procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos como trámite previo al reconocimiento del derecho al abono de las prestaciones que han sido realizadas en virtud de una contratación irregular de las mismas.

En síntesis este razonamiento está fundamentado en la consideración del principio del enriquecimiento sin causa como una fuente de obligaciones directa (superada ya su consideración como acción subsidiaria tal y como reconoce la STS de 12 de diciembre de 2012), para la restitución de la ventaja ingresada en virtud de una obligación patrimonial que pese a su anomalía se consolida, sin que se requiera la declaración formal de dicha anomalía ni la expulsión previa del ordenamiento jurídico de los actos viciados.

El principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y los principios de buena fe y confianza legítima constituyen elementos útiles para que el aplicador del



derecho pueda modular los efectos maximalistas de la nulidad de pleno derecho, evitando la declaración de invalidez de un acto cuando existan otros intereses superiores que también son merecedores de tutela jurídica por parte del Legislador, en concreto, evitar el enriquecimiento sin causa.

Es necesario evitar por tanto la confusión en la aplicación de las distintas instituciones en juego (responsabilidad patrimonial, revisión de oficio y enriquecimiento sin causa) reconociendo que el enriquecimiento sin causa, en cuanto que principio general del derecho, actúa como auténtica norma jurídica de directa aplicación en todos aquellos supuestos donde sea necesario proteger el valor que este principio consagra.³²

Tal y como señala REBOLLO PUIG³³, pretender sostener que el cumplimiento de una obligación deriva tanto del contrato, aunque inválido, como del enriquecimiento sin causa supone de ordinario una contradicción insuperable y origen de confusiones de todo orden.

Por resultar un notable esfuerzo para aclarar el juego de las distintas instituciones jurídicas que puedan resultar implicadas en la resolución de los supuestos de contratación administrativa irregular, resulta

32 Beladiez Rojo, M: "*Los principios (...)*". Op. cit.

33 Rebollo Puig, M: "*Enriquecimiento injusto y nemo auditur en el Derecho administrativo*". Cuadernos de Derecho Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2006.



imprescindible que citeamos el Dictamen del Consejo de Estado, de 27 de mayo de 2021, expediente 606/2020.

A través del mismo el Consejo de Estado parte de la constatación de que se han venido requiriendo en los últimos años dictámenes en relación con procedimientos en los que se trataba de resarcir a una empresa que ha prestado determinados servicios a la Administración sin una estricta cobertura contractual.

Sobre la resolución mediante la declaración de nulidad de una adjudicación contractual formalmente inexistente señala el Consejo de Estado *“que puede resultar de compleja articulación en los casos en que no hay rastro alguno de esos supuestos actos o decisiones por las que se encarga al contratista continuar con la prestación y que solo en los casos en que exista algún tipo de acto expreso y mínimamente formalizado que haya servido de fundamento a la empresa para llevar a cabo el servicio fuera de contrato podría eventualmente acudir a la vía de la revisión de oficio, al poder identificarse fácilmente un acto administrativo irregular para que su nulidad sirva de base al pago”*.

De esta manera el Consejo de Estado viene a confirmar la improcedencia de acudir a la revisión de oficio cuando no existe acto administrativo alguno, mínimamente formalizado, que pueda ser identificado como tal.

En estos casos, recuerda el propio Dictamen, el Consejo de Estado ha venido considerando la opción de la responsabilidad extracontractual por enriquecimiento injusto como *“una suerte de última ratio, una vía residual*



llamada únicamente a cubrir aquellos supuestos que no tengan otra vía específica prevista en el ordenamiento jurídico”.

Ahora bien, en los supuestos en los que la reclamación deriva de una relación contractual que previamente unía a la Administración y el contratista, ya extinguida, o de un contrato que estaba en una avanzada fase de preparación -aunque sin llegarse a su adjudicación y formalización- entiende el Consejo de Estado que *“las prestaciones que deben compensarse están claramente vinculadas o relacionadas con ese previo contrato o con el que estaba culminándose y que resultaría mucho menos forzado que el pago de los servicios o trabajos adicionales realizados por el contratista “a vista, ciencia y paciencia” de su antigua Administración contratante, se ponga en referencia con el previo contrato que ligó a las partes, desembocando en una responsabilidad de naturaleza contractual.”*

Se opta por tanto por acudir a la responsabilidad contractual para resolver, al menos, el supuesto de prestaciones recibidas como continuación de un contrato ya extinguido, lo cual, además, condiciona, a juicio del Consejo de Estado, el cálculo del importe que por dicho concepto debe satisfacerse al antiguo contratista.

De esta manera, en la medida en que ese pago toma en consideración una relación contractual precedente, el precitado Dictamen considera que la retribución de las prestaciones debería atender, como regla general, al



precio establecido en el extinto contrato de forma que la compensación de los servicios prestados sin título contractual habilitante se haga con carácter de restitución más que de resarcimiento.

Dicha pauta general de atender al precio fijado en el previo contrato quedaría exceptuada o modulada en dos casos concretos: cuando exista un acuerdo expreso y mínimamente formalizado entre la Administración y el contratista, será ese acuerdo y no el contrato ya finalizado el que debería tomarse en consideración para determinar el importe de la compensación a satisfacer, y cuando el importe de la compensación puede reducirse en atención a la conducta de la empresa contratista, en la medida en que esta pueda influir en la apreciación del nexo causal.

Todo lo que hemos razonado no deja de ser una manifestación de la necesidad-urgente- de una reforma legislativa que defina correctamente el problema y arbitre la solución.

Algunas soluciones ya han sido aportadas por en legislación autonómica como la incorporada por la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19, que ha resuelto mediante una previsión normativa en su artículo 39 el procedimiento para llevar a cabo reconocimiento extrajudicial de créditos.



También propuestas como la formulada por UMERZ ARGAIA³⁴ para la regulación de un procedimiento para la restauración de la legalidad contractual infringida, análogo al que ya es conocido en materia urbanística y que aunase la regulación tanto procedimental como sustantiva-fuente de la obligación- para la reparación de la actividad irregular en materia de contratación.

Esta necesidad de reforma legislativa forma parte también de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en su informe de 2018 sobre los expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito.

Así las cosas, existe hoy un sentir común en nuestra comunidad jurídica sobre la profunda inseguridad e incertidumbre social y grave afectación a la eficacia, eficiencia y legalidad en el uso de fondos públicos que provoca la imprecisión e insuficiencias de nuestro marco jurídico para atajar y contener la contratación administrativa irregular.

Esta inseguridad es, en parte, consecuencia de una interpretación equivocada sobre el alcance y finalidad de la revisión de oficio, y por extensión de las causas de invalidez que provocan la nulidad de pleno derecho, como mecanismo excepcional para la depuración y eliminación de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico.

34 Umerez Argaia, E: *"La restauración de la legalidad infringida por la contratación irregular"*. Anuario Aragonés de Gobierno Local. 2019, págs. 437-497.



Tal y como ha sido señalado recientemente por SANTAMARÍA PASTOR³⁵, cuando pretendemos declarar la invalidez del acto, y con independencia de que el vicio alegado lo sea de anulabilidad o nulidad, la destrucción de los efectos se produce, obviamente a futuro, "efectos que no deberán producirse por pesar sobre ellos el mandato prohibitivo impuesto por la Administración", pero igualmente incidirá sobre los efectos ya producidos en el pasado. Y como acertadamente se señala, estos efectos ya no pueden ser repuestos en el plano "fáctico", porque es física y ontológicamente imposible volver atrás en el tiempo, sino que se tratará de "obligar a crear (en el futuro) efectos nuevos y de sentido contrario a los que tuvieron lugar en el tiempo pretérito (efecto ripristinatorio)".

Póngase esto en relación con el mecanismo previsto en el artículo 42.1 LCSP que contempla como efectos propios de la declaración de nulidad la devolución de las cosas que recíprocamente se hayan entregado, y cuando ello no fuera posible, su valor.

Y en relación con dicha regla fácilmente se verá que el supuesto que opera con mayor generalidad en los supuestos de revisión de contratos nulos por haber sido omitido el procedimiento legalmente establecido, difícilmente va a permitir la aplicación de dicho esquema de consecuencias.

Si se trata de contratos de tracto único, y en los que las obligaciones correspondientes al contratista se han cumplido (pensemos en la entrega de bienes muebles),

³⁵ Santamaría Pastor, J.A.: "Proposiciones sobre la teoría y la regulación de la invalidez de los actos administrativos". Revista de Administración Pública, 2020, 213, 111-140.



y queda pendiente el pago de su valor por la Administración, encontraremos las siguientes situaciones:

Que no existe, en realidad, reciprocidad que revocar, pues únicamente una de las partes, el contratista, ha realizado prestaciones a favor de la Administración; la cual, al retener el pago de precio reclamado mediante factura, impide que el contratista tenga prestaciones recibidas que pudiera restituir.

Que en ocasiones la Administración simplemente no puede restituir los bienes entregados en virtud del contrato nulo porque existen razones de utilidad pública (los bienes o servicios resuelven la satisfacción de un interés público prevalente) que harían más dañoso la restitución in natura que el mantenimiento de los efectos del contrato nulo, siendo que, además, no es posible la restitución recíproca del valor de los bienes porque el contratista no ha percibido retribución alguna.

Es decir, la Administración debería devolver el valor de bien que retiene o ha consumido al contratista y este a su vez el valor de prestación recibida (el pago del precio), pero como éste no se habrá percibido aún, resultará que únicamente se ha producido un incremento patrimonial en la esfera jurídica de la Administración, y una disminución en la del contratista, y de nuevo estamos ante el esquema que vertebró el enriquecimiento injusto de la Administración como fundamento que mejor resuelve la controversia suscitada en este operar irregular de la Administración Pública contratante.



A la vista de lo anterior, podemos distinguir y proponer el siguiente esquema de eventuales situaciones y su respuesta jurídica:

1.- Prestaciones recibidas sin vínculo contractual previo, y que pueden considerarse de tracto único y efectos consumados, deberán resolverse por la vía de la convalidación (si pueden subsumirse bajo los requisitos de objeto y cuantía para el contrato menor previstos en el artículo 118 LCSP), o bien, con fundamento en el principio que veda el enriquecimiento injusto, a través del reconocimiento extrajudicial de créditos (art. 60 RD 500/1990).

En estos supuestos carece de fundamento acudir a la revisión de oficio si la misma únicamente se activa como artificio procedimental para permitir el abono al contratista del precio reclamado mediante la presentación de la factura.

De esta manera, recibida la prestación por la Administración y el precio por el contratista, no puede sostenerse que se hayan procedido a eliminar, *ex tunc*, los efectos del contrato nulo, más al contrario, simplemente se han consolidado, puesto que la causa última del contrato que es el intercambio de prestaciones onerosas de forma sinalagmática o recíproca se habrá producido, al menos desde la óptica de los artículos 1254 y 1274 del Código Civil.³⁶

A fortiori, y tratándose de prestaciones subsumibles bajo el expediente del contrato menor (art. 118 LCSP), el recurso al procedimiento para la revisión del acto nulo

³⁶ Navarro Mendizábal, I.A. "Derecho de Obligaciones y Contratos". Thomson Reuters. 2019, pág 107.



podría resultar incompatible con el principio de proporcionalidad, que junto a otros (art. 3.1 LRJSP) debe guiar la actuación de las Administraciones Públicas, en su manifestación a través del principio de economía procesal, si una vez eliminado el acto y proclamada la invalidez de sus efectos, dichos efectos pudieran ser reproducidos válidamente y con el mismo contenido subsanando (aquí de nuevo auténtica convalidación) los defectos procedimentales mediante la formalización del acto de adjudicación a favor del mismo adjudicatario.³⁷

2.- En el supuesto de prestaciones de tracto sucesivo, podemos partir del razonamiento contenido en el Dictamen del Consejo de Estado 606/2020 antes citado, en lo relativo a la consideración de que existe, presumiendo una suerte de tácita reconducción por referencia al artículo 29.4 LCSP, un vínculo contractual que subsiste a la extinción del contrato previo.

En estos casos, y discrepando de la solución última que propone el Consejo de Estado que reconduce la cuestión

³⁷ Menéndez Sebastián, E. *"Los límites a la potestad de revisión"*. Thomson Reuters. Aranzadi. 2019, pág 190. Sobre este aspecto se cita un interesante Dictamen, núm. 56/2010, de 17 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que señala lo siguiente: "En relación con los límites a la facultad de revisión, tenemos ante nosotros una resolución administrativa que se pretende anular, para, previsiblemente, volver a otorgarla de idéntica forma previa nueva solicitud, pues se cumplen los requisitos para su otorgamiento, lo que resulta contrario al principio de eficacia administrativa recogido en el artículo 103.1 de la Constitución, y artículo 3.1 LRJPAC, lo que contradice el tenor de lo dispuesto en el artículo 106 de la última ley".



exclusivamente al ámbito de la responsabilidad contractual, sí que resultaría preciso acudir al procedimiento para la revisión del acto nulo porque aquí si que será imperativo que con la declaración de nulidad se ordene la interrupción, a futuro, de la producción de efectos derivados de unas prestaciones que no han sido objeto del debido expediente de contratación, evitando que la situación de ilegalidad se consolide.

9).- BIBLIOGRAFÍA

Aguado i Cudolá, V. *"Efectos de la invalidez y prórroga de los contratos públicos"*. En *"El alcance de la invalidez de la actuación administrativa. (Obra Colectiva)"*. AEPDA.INAP. 2017.

Albacar López, J.L y Santos Briz, J.: *"Código Civil, doctrina y jurisprudencia, VI"*. 2ª de. Madrid. 1991.

Albaladejo García, M: *"Derecho Civil II. Derecho de obligaciones. Volumen primero. La obligación y el contrato en general."* Ed. Bosch. 1983, pág. 273.

Beladiez Rojo, M: *"Los principios jurídicos"*. Cuadernos Civitas. 2010.

Beladiez Rojo, M: *"La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación"*. RAP núm 133. enero/abril. 1994.

Bort Albarracín, I: *"El reconocimiento extrajudicial de créditos en el ámbito local"*. Revista de Derecho Local El Derecho, nº 12, pg. 2. Octubre 2013.



Carretero Espinosa de los Monteros, C: "*El procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos. Nulidad de las actuaciones administrativas y responsabilidad*". Revista Andaluza de Administración Pública, núm 93, Sevilla, septiembre-diciembre (2015).

Coscuella Montaner, L: "*Consideraciones sobre el enriquecimiento injusto en el Derecho Administrativo*". RAP nº 84. 1977

García de Enterría, E, y Fernández Rodríguez, T.R: "*Curso de Derecho Administrativo*", Tomo I. Civitas. 2017.

García Luengo, J: "*Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015*". Iustel. 2016.

Martínez Hellín, J: "*Contratación verbal y enriquecimiento sin causa: posición crítica con respecto a la necesidad de acudir a la revisión de oficio*." Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, Nº. 8, 2019.

Menéndez Sebastián, E. "*Los límites a la potestad de revisión*". Thomson Reuters. Aranzadi. 2019

Navarro Mendizábal, I.A. "*Derecho de Obligaciones y Contratos*". Thomson Reuters. 2019, pág 107.

Rebollo Puig, M. "*El enriquecimiento injusto en la Administración*". Marcial Pons. 1995

Rebollo Puig, M: "*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans en la jurisprudencia contencioso-administrativa*". Documentación Administrativa núm 263-264 (mayo-diciembre 2002).



Sainz Moreno, F: "*La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados*". RAP, 89. 1979

Santamaría Pastor, J.A.: "Proposiciones sobre la teoría y la regulación de la invalidez de los actos administrativos". Revista de Administración Pública, 2020, 213, 111-140.

Umerez Argaia, E: "*La restauración de la legalidad infringida por la contratación irregular*". Anuario Aragonés de Gobierno Local. 2019

Vicente González, J.L.: "*Enriquecimiento injusto y prestación no contratada en el ámbito de la Administración Local*". RAP núm. 168. 2005.



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 35

Septiembre 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>
