

G A _ P

Gómez-Acebo & Pombo



Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

2024 N.º 171

El enriquecimiento injusto como principio general del derecho que actúa en defecto de título específico

La necesidad de abonar cantidades derivadas de la realización de prestaciones o servicios a la Administración sin la previa formalización del oportuno contrato no permite acudir, de manera sistemática, a la figura del enriquecimiento injusto. Antes bien, como una reciente Sentencia del Tribunal Supremo recuerda, el enriquecimiento injusto es un principio general del derecho que opera en defecto de título específico. En los negocios jurídicos celebrados por la Administración Pública sin la tramitación del correspondiente procedimiento, el abono de las cantidades debidas debe reconducirse a la responsabilidad contractual y no a la figura del enriquecimiento injusto.

En los últimos años se ha generalizado una práctica en virtud de la cual, a consecuencia de dificultades materiales o procesales o bien por razón de retrasos en la tramitación de los procedimientos, lo cierto es que la Administración pública se ve obligada a afrontar el tratamiento de asuntos urgentes sin poder cumplimentar de manera oportuna el procedimiento de contratación legalmente previsto al respecto.

Ante estas circunstancias, son muchas las soluciones que se están adoptando por las distintas Administraciones a los efectos de afrontar el necesario pago de las prestaciones o servicios recibidos, diversidad de soluciones que ya se han analizado por este GCSP en los números 151 y 164, entre otros, relativos a la responsabilidad contractual *versus* responsabilidad extracon-

tractual y a la contratación pública irregular, respectivamente.

En este número haremos referencia a aquellos supuestos en los que se pretende dar respuesta a la necesidad de abonar las cantidades en las que ha incurrido el contratista – en estos supuestos en los que no existe formalmente un contrato - acudiendo a la figura del enriquecimiento injusto.

Frente a esta postura, el Consejo de Estado ha venido señalando que es preciso analizar los distintos elementos que integran el negocio jurídico para determinar si reviste las características de un negocio jurídico contractual; pues de ser así, si el contenido y los elementos subjetivos y objetivos del acuerdo permiten reconocer su

esencia contractual, entonces debe ser ese el título al amparo del cual se resuelvan cualesquiera conflictos derivados del mismo.

A esta conclusión se llega porque, como ya señaló el Consejo de Estado en el dictamen 606/2020, de 27 de mayo de 2021¹, “(...) el enriquecimiento injusto no es en sí mismo una vía procedimental por la que canalizar el pago, de oficio, de esas cantidades debidas por la Administración, sino una acción propia y singular del derecho administrativo, y distinta también de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración (STS de 12 de diciembre de 2012), que requeriría su previo ejercicio por el interesado. Por otra parte, la invocación del enriquecimiento injusto como fundamento jurídico en un procedimiento de responsabilidad extracontractual es una vía que, por general y supletoria, no puede acogerse en este tipo de casos que presentan un claro vínculo con una relación contractual, aunque esta se haya extinguido. La responsabilidad extracontractual por enriquecimiento injusto debe considerarse, por tanto, 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”.

Esta postura del Consejo de Estado no ha sido aislada, antes bien, el criterio sentado en el dictamen número 606/2020, de 27 de mayo de 2021, y reiterado después en el dictamen número 706/2021, de 27 de enero de 2022², ha sido luego reproducido en numerosos dictámenes construyendo una doctrina general al respecto: ejemplo de ello son los dictámenes 1752/2022

(de 26 de enero de 2023, relativo a una reclamación por servicios prestados por Telefónica de España S. A. al Ministerio del Interior sin contrato previo); 473/2023 (de 15 de junio de 2023, que versaba sobre la nulidad de actuaciones relacionadas con el contrato de obras de emergencia por obras urgentes en la sede central del Ministerio de Cultura y Deporte); y 535/2023 (de 14 de julio de 2023, derivado de un expediente contractual instruido por la Ciudad Autónoma de Melilla para compensar a la Fundación Diagrama por los servicios de gestión integral del Centro de Menores de Melilla).

En todos los asuntos analizados en los dictámenes citados operaba un elemento común: la falta de sometimiento a las reglas de la contratación pública y, más concretamente, a los principios de publicidad y concurrencia que la inspiran, bien por un retraso en la adjudicación de un nuevo contrato para la prestación de un servicio³, bien por virtud de órdenes expresas, pero irregulares, de prórroga contractual o de desarrollar trabajos complementarios fuera del objeto del contrato; bien porque, en definitiva, no se han observado las reglas legalmente establecidas para proceder a la contratación de determinadas obras o servicios, recurriendo a tipos contractuales o procedimientos (contratos menores, contratos verbales, convenios de colaboración o contratación de emergencia) que no estaban previstos para esos casos.

En estos supuestos, no cabe duda de que existe entre las partes un vínculo que se desenvuelve en un contexto contractual, criterio que se confirma al amparo del artículo 1254 del Código Civil,

¹ BOE.es - CE-D-2020-606

BOE.es - Dictámenes del Consejo de Estado

² BOE.es - Dictámenes del Consejo de Estado BOE.es - CE-D-2021-706

³ De modo que el antiguo contratista (cuya relación contractual con la Administración ya ha finalizado) continúa durante un cierto tiempo prestándolo.

que dispone que “el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio”.

Por ello, y aun cuando en ocasiones las Administraciones acuden a mecanismos ajenos a la disciplina contractual, tales como la de la revisión de oficio de los actos o decisiones que dieron lugar a la prestación de dichos servicios sin la necesaria cobertura contractual, de modo que a la correspondiente declaración de nulidad se une el pago de esas prestaciones en concepto de restitución recíproca o de daños y perjuicios; o a través de la responsabilidad extracontractual, lo cierto es que estos supuestos tienen su encaje en la regulación relativa a los contratos del sector público.

Aun en el marco de esta regulación, existen ocasiones en las que, como antes se adelantó, la responsabilidad contractual en ocasiones se afronta desde la doctrina del enriquecimiento injusto de la Administración, solución inadecuada en tanto que esta figura es un principio general de aplicación supletoria.

Según constata la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, la prohibición del enriquecimiento injusto constituye en realidad un principio general del derecho que cede ante títulos jurídicos más específicos, como es aquí es el de la responsabilidad contractual. Así se pronuncia la sentencia de 24 de abril de 2024 (Sala 1ª, Tribunal Supremo, recurso n.º 4791/2019; ECLI:ES:TS: 2024:2094):

“La jurisprudencia de esta sala ha configurado la interdicción del enriquecimiento injusto como un principio general del Derecho (sentencias de 12 de enero de 1943, 23 de noviembre de 1946, 22 de diciembre de 1962, 1 de diciembre de 1980, 12 de julio de 2000, 28 de febrero de 2003, 6 de febrero de 2006 y 19 de julio de 2012), sin perjuicio que esta institución jurídica también haya sido recogida en numerosos preceptos legales aunque de forma inconexa (sentencia de 1 de diciembre de 1980, con cita de la anterior de 12 de enero de 1943). Este principio general del Derecho, cuya formulación sería “nadie debe enriquecerse injustamente o sin causa a costa de otro”, requiere para su aplicación de “la concurrencia de un elemento económico (la ganancia de uno, correlativa al empobrecimiento de otro, mediando un nexo de causalidad entre ambas), y una condición jurídica (la ausencia de causa justificativa)” (sentencias 152/2020 de 5 de marzo, y 1216/2023, de 7 de septiembre). Al requisito de la falta de causa de la atribución patrimonial, la jurisprudencia vincula también el de la subsidiariedad: “si la ley prevé un supuesto en que la atribución patrimonial corresponde a un precepto del ordenamiento o a una relación contractual, no puede mantenerse las doctrinas del enriquecimiento injusto. Es explícita la jurisprudencia en este sentido” (sentencia 387/2015, de 29 de junio)”.

Así las cosas, la doctrina del enriquecimiento injusto sólo resulta aplicable en defecto de título específico, circunstancia que no opera, en principio, cuando del propio negocio jurídico se infiere su naturaleza contractual.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S. L. P. está integrado por Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Juan Santamaría Pastor, Pilar Cuesta de Loño, Irene Fernández Puyol, Miguel Ángel García Otero y Josep Ortiz Ballester.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma (jlpalma@ga-p.com) o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S. L. P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel.: 915 829 204)

©Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P.