

La restauración de la legalidad infringida por la contratación irregular¹

Esteban Umerez Argaña

La ley es la determinación de cierto orden; las buenas leyes producen necesariamente el buen orden.

ARISTÓTELES, *Política*

Leirei

RESUMEN

La contratación irregular, formada por fenómenos como las contrataciones verbales y las modificaciones, prestaciones accesorias o prórrogas que prescinden del procedimiento y la publicidad legalmente establecidos, es una patología demasiado frecuente y aparentemente destinada a perdurar. Es imprescindible aclarar la confusión de principios y procedimientos habitualmente invocados en la materia, a través de una reforma que ponga el acento en la necesidad de reconocer expresamente la irregularidad y desalentar su reproducción, estableciendo medidas que resulten gravosas para las empresas privadas y los gestores públicos responsables y aspire, reduciendo los incentivos con los que actualmente cuenta la ilegalidad, a que la patología no se perpetúe y la ley se cumpla. Se trata, en definitiva, de restaurar la legalidad infringida y procurar que las conductas se guíen por el programa de la ley.

Palabras clave: contratación pública irregular; enriquecimiento injusto; responsabilidad patrimonial; nulidad; revisión de oficio; reconocimiento extrajudicial de créditos; reforma legal; restauración de la legalidad.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CASUÍSTICA DE LA CONTRATACIÓN IRREGULAR. 1. CONTRATACIÓN VERBAL. 2. MODIFICACIONES IRREGULARES O PRES-

.....

¹ Este estudio se realizó como Trabajo fin de Máster de Contratación Pública Local 7ª edición-Curso 2018-2019, organizado por el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

TACIONES ADICIONALES SIN PROCEDIMIENTO. 3. PRÓRROGAS IRREGULARES DE CONTRATOS FINALIZADOS. III. LA DOCTRINA DE ÓRGANOS CONSULTIVOS Y TRIBUNALES. 1. LA RECLAMACIÓN DIRECTA (ACTIO DE IN REM VERSO). 2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. 3. LA REVISIÓN DE OFICIO. IV. LA DOCTRINA CIENTÍFICA ESPECIALIZADA. 1. SOBRE LA FUENTE DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO. 2. SOBRE EL PROCEDIMIENTO. 3. SOBRE LA LIMITACIÓN DE LAS CANTIDADES A ABONAR AL CONTRATISTA. 4. SOBRE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS GESTORES PÚBLICOS. V. UNA PROPUESTA DE LEGE FERENDA: LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD CONTRACTUAL INFRINGIDA. 1. LA NECESIDAD DE CLARIDAD Y PRECISIÓN NORMATIVA. 2. BASES PARA UN OBJETIVO. 3. EL PROCEDIMIENTO DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD. A. Trámites del procedimiento. B. Consecuencias económicas para el contratista. C. Consecuencias para las autoridades y el personal responsable de la irregularidad. D. Plazo de prescripción. E. Los contratos menores. F. Régimen igualmente aplicable a los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública. VI. CONCLUSIONES FINALES. VII. BIBLIOGRAFÍA. VIII. APÉNDICE: DICTÁMENES Y RESOLUCIONES ESTUDIADOS.

ABREVIATURAS

- AAC: Audiencia de Cuentas de Canarias.
 AN: Audiencia Nacional.
 CE: Constitución Española.
 CJMad: Comisión Jurídica Asesora de Madrid.
 CJCat: Comisión Jurídica de Cataluña.
 CCAnd: Consejo Consultivo de Andalucía.
 CCAr: Consejo Consultivo de Aragón.
 CCAst: Consejo Consultivo de Asturias.
 CCBal: Consejo Consultivo de Baleares.
 CCCan: Consejo Consultivo de Canarias.
 CCGal: Consejo Consultivo de Galicia.
 CdE: Consejo de Estado.
 JCCAr: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.
 JCA: Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.
 LCSP: Ley 9/2017, 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
 LGP: Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
 LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
 LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
 LTIBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

- RCISL: Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.
- RDCIIG: Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.
- SJCA: Sentencia de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.
- STSJ: Sentencia de Tribunal Superior de Justicia.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- TAN: Tribunal Administrativo de Navarra.
- TSJ: Tribunal Superior de Justicia.
- TS: Tribunal Supremo.

I. INTRODUCCIÓN

La legislación comunitaria y nacional sobre contratación pública prescribe un mundo ideal en el que las Administraciones Públicas planifican adecuadamente sus necesidades presupuestarias y de contratación; definen el objeto de los contratos de manera completa y ajustada a las necesidades públicas previamente determinadas; los adjudican en procedimientos regidos por la publicidad, la igualdad y la libre concurrencia; prevén anticipadamente las modificaciones que los contratos pueden padecer durante su ejecución o los ajustan a las necesidades sobrevenidas conforme a los supuestos establecidos en la ley; certifican la recepción exacta de las obras, suministros o servicios contratados y los abonan de manera puntual a los abnegados contratistas que en su momento presentaron la oferta económicamente más ventajosa; y, como la rueda no debe parar, retoman aquella planificación escrupulosa y preparan las nuevas licitaciones para sustituir a tiempo los contratos y los contratistas de forma que en ningún momento se interrumpa la prestación de los servicios públicos.

La Ley, sin embargo, no termina de conformar la realidad y la contratación irregular, aquella por la que las Administraciones solicitan –y los contratistas proveen– prestaciones de diversa índole sin ajustarse a las finalidades, procedimientos y requerimientos de la Ley, está al orden del día. Las adjudicaciones directas verbales, las modificaciones irregulares y las prórrogas de contratos ya finalizados son fenómenos, entre otros, que se dan con una frecuencia inusitada y que dan al traste con cualquier objetivo de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

La motivación inicial de este estudio se dirigía a la situación en la que se encuentran los empresarios que, de buena fe, han realizado trabajos que la Administración les ha encomendado de forma irregular y que se ven en dificultades de cobrar: cuál es el procedimiento que debe seguir un contratista para que

la Administración le abone los trabajos efectivamente realizados, aunque estos se hayan encargado sin una sujeción estricta a los procedimientos y requisitos establecidos en la ley.

El estudio subsiguiente ha servido para comprobar que la casuística es muy amplia y que la doctrina y la jurisprudencia, queriendo atender a la necesidad más inmediata (el pago de los trabajos realizados), han ofrecido un abanico confuso de soluciones, mezclando a menudo la fuente de la obligación de pago o título que lo justifica con el procedimiento sustantivo o presupuestario a seguir y sin imponer apenas consecuencias para los gestores públicos responsables de la contratación irregular ni para los contratistas que participan de la misma.

Ello ha permitido que se perpetúe la patología y que, más a menudo de lo deseable, *salga más a cuenta* hacer el encargo o modificar el contrato de forma verbal y *'pedir perdón'* a posteriori para tramitar el pago de la factura irregular, que *'pedir permiso'* a priori y presupuestar, planificar y contratar con sujeción a los objetivos, procedimientos y requisitos establecidos en la ley.

Por ello, es necesario aclarar conceptos y aclarar la propia ley, empezando por precisar el objetivo: hasta ahora la preocupación principal ha estado guiada por las reclamaciones de los contratistas y la necesidad de abonar los trabajos realizados, aunque no hubieran sido contratados regularmente. En su lugar, la necesidad de intentar poner fin a la patología debe llevarnos a poner el acento en la propia infracción de la legalidad, en la obligación de repararla y en la intención de impedir su reproducción.

Este trabajo no pretende identificar las causas de la contratación irregular. Su objetivo es poner de manifiesto las diversas soluciones que se le han dado y la confusión reinante al respecto por la falta de claridad y precisión de la ley, para proponer la necesidad de aclarar la cuestión dentro del ordenamiento jurídico administrativo-contractual y arbitrar la reforma legal pertinente para romper el círculo vicioso y no perpetuar indefinidamente la patología.

II. LA CASUÍSTICA DE LA CONTRATACIÓN IRREGULAR

Para este estudio, se ha analizado un conjunto de aproximadamente 50 dictámenes, resoluciones y sentencias de diversos órganos administrativos, consejos consultivos y tribunales jurisdiccionales de todo el territorio nacional, extendidos a lo largo de los años 2001 a 2019, completados con dos sentencias del Tribunal Supremo de 1986 y 1987².

.....

2 Véase el Apéndice de dictámenes y resoluciones estudiados. Estos han sido señalados en el texto con un código: la abreviatura del órgano correspondiente (p. ej., CCAr para el Consejo

Estos documentos revelan una amplia casuística tanto en los supuestos de hecho que dan lugar a la contratación irregular, como a las soluciones que en cada caso se han ido arbitrando. Este apartado se refiere al primero de los citados aspectos, es decir, qué entendemos por contratación irregular, en qué supuestos se da y qué ejemplos se muestran en las fuentes analizadas.

Así, del total estudiado, 28 dictámenes y resoluciones tienen como origen supuestos de contratación verbal, alguno acompañado de la mención expresa a la ausencia de consignación presupuestaria; once dictámenes responden a supuestos de prórroga irregular de contratos ya finalizados; y nueve recogen modificaciones irregulares de contratos en vigor o prestaciones complementarias adicionadas sin seguir el procedimiento establecido.

También la doctrina especializada hace referencia a estos supuestos. VALERO ESCRIBANO³ describe los fenómenos de la contratación verbal y los modificados emergentes, junto con otros de fraccionamiento irregular del objeto del contrato, ausencia de crédito adecuado y suficiente o procedimiento de licitación incorrecto. Por su parte, ORQUÍN SERRANO⁴ se refiere igualmente, como «vicios más comunes en la contratación pública» por su «recurrencia en la práctica», a la ausencia de contrato escrito o contratación verbal, al fraccionamiento irregular y a la ausencia de crédito adecuado y suficiente.

Por lo tanto, ejemplifiquemos los supuestos más habituales de contratación irregular, tal y como se recogen en los dictámenes y resoluciones estudiados. Recordemos que en todos los casos hay un empresario que ha efectuado una prestación para la Administración, que esta no le ha encargado por los cauces legalmente establecidos, y que pretende cobrar el trabajo realizado.

1. CONTRATACIÓN VERBAL

Por contrato verbal entendemos aquella adjudicación de un encargo por la entidad contratante al empresario, efectuada de manera directa sin seguir ningún

.....

Consultivo de Aragón o TS para el Tribunal Supremo), seguida del número del dictamen o la fecha de la sentencia (p. ej., CCAr 162/2019, STS 20/10/1987). Siguiendo el código utilizado, se puede encontrar en el referido Apéndice la referencia completa del documento, junto con un enlace para su descarga.

- 3 VALERO ESCRIBANO, José Ignacio (2015): «La regularización de las facturas derivadas de contrataciones irregulares» en *Revista Española de Control Externo*, vol. XVII, 50 (mayo 2015), pp. 149-179.
- 4 ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): «Cuestiones a tener en cuenta ante la nulidad de los contratos administrativos», en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 9 (2018), pp. 79-93.

procedimiento formal para la definición del objeto o la determinación del precio o demás condiciones de aquel, ni para la selección del contratista. Consiste lisa y llanamente en *llamar por teléfono o reunirse* con el proveedor habitual para encargarle, como si de cualquier actividad económica privada se tratara, la realización de una obra, la entrega de un suministro o la prestación de un servicio.

El art. 37 LCSP dispone claramente el carácter formal de la contratación pública y la prohibición de la contratación verbal («Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el art. 120.1, carácter de emergencia»). Esto lo han dicho explícitamente todas las leyes de contratos públicos desde el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, cuyo art. 41 ya disponía que «La Administración no podrá contratar verbalmente la ejecución de obras, cualquiera que sea la cuantía de las mismas, ni podrá iniciarlas sin la previa formalización del contrato correspondiente, excepto en los casos a que se refieren los arts. 26 [urgencia] y 27 [emergencia] de esta Ley».

Los dictámenes y resoluciones estudiados recogen toda clase de ejemplos de contratación verbal, de todo tipo de obras, suministros y servicios y en todo rango de importes.

Se contrata verbalmente, por ejemplo, el suministro de aparatos de telefonía móvil para un Ayuntamiento, por importe inferior al contrato menor⁵ o el de un aglomerado para la pavimentación de vía pública por un importe de 1 700 €⁶; pero también se adquieren mediante órdenes verbales productos farmacéuticos por una cantidad de 34 012,62 €⁷, aparatos de medición para una Confederación Hidrográfica por importe de 155 000 €⁸ o incluso piezas de granito, alguna de carácter aparentemente histórico, para la decoración de jardines y espacios públicos, por la friolera de 3,5 millones de euros⁹.

En ocasiones, la contratación irregular se produce a iniciativa del empresario privado. Así, la Audiencia Nacional¹⁰ recoge un supuesto en el que la empresa ofrece a la Administración el suministro y mantenimiento de dos cabinas ambulantes para la recogida de denuncias de la Policía y la Guardia Civil, co-

.....

5 CCAst 102/2019.

6 CCAst 51/2019.

7 CCCan 112/2018.

8 SAN 08/04/2014.

9 CJMad 92/2018.

10 SAN 12/09/2018.

nectadas telemáticamente con las respectivas comisarías, y la Administración acuerda verbalmente su instalación, hasta que se acaba generando una factura de 280 000 € que la empresa reclama.

En servicios, se dan los supuestos previsibles de encargo verbal de proyectos o estudios científicos por importe inferior al contrato menor¹¹ y servicios de agencia de viajes para la compra de billetes de avión¹²; así como alguno llamativo como la contratación verbal de una campaña de prospección de anchoa¹³.

El papel del *proveedor habitual* se identifica en múltiples ocasiones. Así, son muchas las resoluciones que examinan supuestos de contratación verbal reiterada y prolongada en el tiempo, con el mismo empresario, por importes individuales inferiores al contrato menor pero que conjuntamente superan con creces dicho umbral¹⁴.

Hasta llegar al supuesto que el propio Tribunal Superior de Justicia de Baleares califica de «insólito»¹⁵, que analiza la reclamación de cinco empresas de comunicación que en realidad pertenecen al mismo socio y facturan al Servicio de Salud de Baleares la suma de 373 692,76 € en concepto de creación de campañas publicitarias, a través de 35 facturas, todas ellas por importe inferior al contrato menor;. La cuestión es que la Administración contrata verbalmente las campañas publicitarias, acepta buena parte de las facturas fraccionadas y paga 318 691,36 €; el objeto del pleito se limita a la cantidad restante, correspondiente a los honorarios profesionales por tales campañas, que la Administración deniega (y, *spoiler alert*, el Tribunal también).

Como se ve, acaban dándose la mano vicios diversos, como en este caso la contratación verbal y el fraccionamiento irregular.

También en obras se encuentra la figura del *proveedor habitual*, como en el caso de la Comisión Jurídica de Cataluña¹⁶, que analiza una serie de encargos efectuados al mismo empresario de manera verbal, que constituirían todos contratos de obra, sin que ninguno supere individualmente el umbral del contrato menor.

.....

11 CJCat 388/2012.

12 CdE 1842/2007; CdE 976/2008; CCBal 77/2016.

13 CdE 1724/2011.

14 CJCat 33/2017; CdE 33/2017; SJCA Tarragona 27/06/2017; SJCA Tarragona 20/07/2017; SJCA Oviedo 12/06/2017.

15 STSJ Baleares 19/01/2010.

16 CJCat 171/2018.

Con todo, el supuesto más excepcional se recoge por el Consejo Consultivo de Andalucía¹⁷, que examina la contratación verbal realizada con diferentes empresas constructoras, mediante la que se les encomendó la realización de distintos tramos de obras con motivo de la Exposición Universal del año 1992, por un importe conjunto de 3900 millones de pesetas (23,4 millones de euros) *de entonces*. Ciertamente es que no se trata de la adjudicación a un único proveedor habitual, sino que en esta ocasión *la tarta* se repartió entre varios proveedores, probablemente también habituales.

2. MODIFICACIONES IRREGULARES O PRESTACIONES ADICIONALES SIN PROCEDIMIENTO

Los arts. 204 y 205 LCSP regulan los supuestos y requisitos para que un contrato en vigor pueda modificarse durante su ejecución, tanto de forma prevista como imprevista o, mejor, imprevisible. El art. 203 establece que las modificaciones deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el art. 153 para los propios contratos y los arts. 207 y 63 recogen diversas especialidades en lo que se refiere a procedimiento y publicidad.

Las modificaciones irregulares, sin embargo, así como la adjudicación informal de prestaciones adicionales, más o menos vinculadas al objeto inicial del contrato, se dan con frecuencia.

Las modificaciones irregulares más habituales son las que se producen en contratos de obras, a través de instrucciones normalmente verbales de la Dirección facultativa (aunque se documenten en el Libro de Órdenes o similares), que exceden de los límites legales y prescinden del procedimiento establecido¹⁸.

Se da igualmente en contratos de servicios, como pone de manifiesto el Tribunal Supremo, que analiza un contrato de asistencia técnica para la redacción de un proyecto de obras, en el que el proyecto definitivamente entregado es muy superior al contratado y el proyectista reclama el incremento correspondiente de honorarios¹⁹.

Por otro lado, también se adjudican prestaciones adicionales o complementarias a contratistas que ya se encuentran *a pie de obra*, aunque se trate de prestaciones perfectamente individualizables y susceptibles de ser licitadas en un procedimiento autónomo.

.....

17 CCAAnd 270/2002.

18 CCCan 525/2009; STS 16/05/1986 y STS 20/10/1987.

19 STS 15/12/2011.

Así, varias sentencias y dictámenes analizan el encargo de trabajos complementarios a contratos de obras en ejecución, efectuado sin ningún procedimiento²⁰. Por otro lado, el Consejo de Estado²¹ examina la reclamación de un contratista que, una vez entregada su obra de construcción de una autovía, ha de encargarse de su electrificación, porque esta labor, aunque había sido adjudicada en procedimiento separado a otro contratista, no había sido ejecutada a tiempo por este.

Como apunta HORGUÉ BAENA²², «en la medida que la relación de la prestación accesoria o complementaria con la que conforma el objeto del contrato original no siempre es nítida [...] la delimitación de la figura del contrato complementario para prestaciones accesorias y la del modificado del contrato no ha sido clara».

Para comprender la diferencia entre ambas figuras, resulta ilustrativo el Dictamen de la Abogacía General del Estado de 14 de abril de 2010, citado por la propia HORGUÉ BAENA²³: «[...] los principales criterios que permiten diferenciar los supuestos de obras o servicios complementarios [...] de las simples modificaciones de los contratos ya adjudicados (que constituyen meras novaciones objetivas que subsisten, aunque modificados) son la posibilidad de utilización separada de las obras o servicios nuevos, su necesidad en relación con el proyecto inicial, las dificultades técnicas de adjudicación y ejecución independiente, la existencia de un nuevo proyecto completo o de mera modificación del único proyecto inicial, o la mayor o menor interconexión física o económica de las prestaciones a ejecutar con las que son objeto del contrato principal».

3. PRÓRROGAS IRREGULARES DE CONTRATOS FINALIZADOS

Por último, los dictámenes y resoluciones estudiados confirman la frecuencia con la que contratos ya finalizados, sin posibilidad de mayores prórrogas contractuales, son prolongados hasta que un nuevo proceso de licitación, que no se ha iniciado con la antelación suficiente, dé lugar a un nuevo contrato. Se aduce la necesidad de dar continuidad a los servicios públicos correspondientes, pero

.....

20 STS 24/10/2005; CJCat 178/2009; CCCan 220/2013.

21 CdE 783/2017.

22 HORGUÉ BAENA, Concepción (2018): «Modificación de los contratos», en GALLEGO CÓRCOLES, Isabel / GAMERO CASADO, Eduardo (coords.): *Tratado de contratos del sector público*, coord. por, vol. 3, cap. XLIII, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 2259-2312.

23 HORGUÉ BAENA, Concepción (2018): *op. cit.*, pp. 2246-2247, n. 49.

en todos los casos se aprecia una falta de previsión y planificación para el inicio de la nueva licitación.

Así, analizan supuestos de prórroga irregular diversos dictámenes de la Comisión Jurídica de Cataluña, el Consejo Consultivo de Asturias y el Consejo de Estado²⁴.

Y llama la atención, sobre todo, el caso del Servicio de Salud de Baleares. A sus contrataciones verbales, ya citadas, se suman los casos de prórroga contractual igualmente verbal, en una práctica viciada ampliamente puesta de manifiesto por numerosos dictámenes del Consejo Consultivo de Baleares, sobre los que volveremos más adelante²⁵.

En definitiva, la contratación irregular se compone fundamentalmente de adjudicaciones directas e informales a través de contrataciones verbales, modificaciones contractuales, prestaciones adicionales y prórrogas irregulares (acompañadas de otros vicios o defectos como el fraccionamiento fraudulento de contratos o la ausencia o insuficiencia de crédito presupuestario), por las que las Administraciones Públicas encargan obras, suministros y servicios que, una vez ejecutados, los contratistas quieren cobrar, aunque no se hayan seguido los procedimientos establecidos para la determinación del precio o las demás condiciones de la prestación, ni para la selección del contratista o la identificación de la oferta económicamente más ventajosa, entre otros requerimientos de la legislación administrativa en general y de contratación pública en particular.

En el siguiente apartado examinaremos las soluciones que han dado los dictámenes y resoluciones aquí analizados a esta amplia casuística.

III. LA DOCTRINA DE ÓRGANOS CONSULTIVOS Y TRIBUNALES

Los diversos órganos consultivos y tribunales administrativos o jurisdiccionales han ido ofreciendo distintas soluciones a la contratación irregular, la mayoría de las veces con la mirada puesta en *desfacer el entuerto expuesto ante nos*, esto es, como reacción a la reclamación económica del contratista que, después de ejecutar efectivamente el trabajo requerido por la Administración, plantea a esta o a los tribunales la necesidad de cobrar su factura o el sobrecoste en el que ha incurrido.

.....

24 CJCat 394/2012; CCAst 33/2016; CdE 841/2010 y 843/2017.

25 CCBal 93/2012, 57/2014, 100/2014, 149/2014, 72/2016, 101/2016, 102/2016 y 114/2017.

Ordenaré el abanico de respuestas estudiadas atendiendo al tipo de procedimiento a través del cual se ha articulado la subsanación de la patología, que se ha encauzado fundamentalmente a través de las siguientes tres vías: reclamaciones directas de las cantidades adeudadas, reclamaciones de responsabilidad patrimonial y expedientes de revisión de oficio por motivo de nulidad de pleno derecho.

Además, aludiré a la fuente de la obligación de pago o título que justifica el reconocimiento del derecho del contratista al pago de la prestación efectuada: así, las diversas justificaciones encuentran fundamento bien en el daño antijurídico que el contratista no tiene obligación de soportar, bien en el principio de prohibición del enriquecimiento injusto o bien, por último, en la mera liquidación del contrato, con la obligada restitución recíproca de las cosas o, en su caso, de su valor.

Es cierto que estas dos categorías, procedimiento y fuente de la obligación de pago, a menudo se entrecruzan, combinan o confunden, a veces incluso por parte del mismo órgano a lo largo del tiempo. La lectura cronológica de los dictámenes y resoluciones permite observar cierta confusión en el empleo de cada una de las instituciones jurídicas, que ha evolucionado y se ha ido depurando, aunque se mantiene la diversidad de derroteros en la búsqueda de las soluciones adecuadas a la contratación irregular.

1. LA RECLAMACIÓN DIRECTA (*ACTIO DE IN REM VERSO*)

La jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia, y órganos consultivos como el propio Consejo de Estado²⁶ han enfrentado supuestos de reclamación directa por parte de los contratistas a la Administración, tanto mediante la presentación de facturas como por medio de requerimientos de pago de las cantidades adeudadas que, o bien han sido asumidas en vía administrativa, o han dado lugar a los recursos contencioso-administrativos correspondientes frente a la desestimación expresa o presunta de dichas reclamaciones.

Se trata del ejercicio directo de la *actio de in rem verso* o acción de reembolso o, como la definen CEBRIÁN HERRANZ y PASCUAL MARTÍN²⁷: «una acción

.....

26 SSTS 16/05/1986, 20/10/1987, 18/06/2004 y 15/12/2011, STSJ Baleares 19/01/2010 y CdE 783/2017.

27 CEBRIÁN HERRANZ, Laura / PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio (2018): «Obras ejecutadas sin la cobertura de un contrato: Enriquecimiento injusto y responsabilidad patrimonial», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* (junio 2018). <http://www.madrid.org/revistajuridica>

personal frente a la Administración enriquecida que [...] no se encamina a la devolución de las cosas o a deshacer la atribución patrimonial operada, sino a la restitución del valor de la prestación efectuada sin causa».

En todos los casos de reclamación directa, el título que justifica el reconocimiento del derecho del contratista a que se le abonen los trabajos efectuados es el enriquecimiento injusto, principio del derecho que persigue restablecer el equilibrio alterado cuando una de las partes se enriquece sin causa o por causa torpe, con la recepción de la prestación efectuada por la otra, y esta se empobrece en esa misma medida, generándose a su favor el derecho a ser resarcida.

Así, el Tribunal Supremo ya establece en STS 16/05/1986 que el enriquecimiento de la Administración por la prestación recibida, aun de forma irregular, es título suficiente para generar la obligación de resarcimiento; incluso lo presenta como la institución jurídica que permite *sustituir* o *convertir* actos o negocios nulos de pleno derecho. En STS 20/10/1987 aplica la misma doctrina, apuntando además a la vía procedimental de la *actio de in rem verso*:

FJ QUINTO: [...] la legitimación de esta clase de pretensiones reclamatorias [...] se debe solventar aplicando la regla que prohíbe el enriquecimiento sin causa que ya en el derecho histórico dio lugar a que se le considerara origen de una de las figuras del cuasicontrato; apareciendo en el *Corpus iuris* en el que actuaba como base y medida de la responsabilidad origen de una *condictio* que posibilitaba la reclamación reparadora; institución ésta del enriquecimiento sin causa que, como es sabido, pasó a nuestro derecho a través de «las Partidas» (Partida 7.a, Libro XVII, Título 34) y que aunque no fue recogida por nuestro Código Civil por su supeditación al Código Napoleónico, ello no ha impedido la elaboración de una doctrina jurisprudencial constante y uniforme [...] habiéndose articulado procesalmente este principio desde la época romana mediante el ejercicio de la *actio in rem verso*.

En las sentencias STS 18/06/2004, STS 15/12/2011 y STSJ Baleares 19/01/2010, así como en el dictamen CdE 783/2017, encontramos determinadas prevenciones que se introducen en el análisis de cada caso para evitar abusos por parte de los reclamantes y aplicar adecuadamente este principio de enriquecimiento injusto:

El *principio de confianza legítima* exige que sea la Administración la que produzca signos o hechos externos suficientemente concluyentes, que lleven al contratista a confiar en la apariencia de legalidad que la actuación administrativa revela; el *principio de buena fe* permite igualmente discernir entre conductas

.....

ca/index.php/articulos-doctrinales/129-obras-ejecutadas-sin-cobertura-contractual [consultado el 2019-08-23].

lógicas y razonables basadas en aquella confianza legítima y actuaciones abusivas o fraudulentas del contratista que deslegitiman el alegado empobrecimiento y su consecuente reclamación; en fin, es la sentencia del Tribunal Supremo STS 18/06/2004 la que resume los límites que este principio del enriquecimiento injusto presenta para el contratista: no debe ser partícipe en la creación de la situación de empobrecimiento que ahora reclama.

FJ OCTAVO: Pero se exige algo más con el fin de que esas situaciones no sean un fácil medio de eludir las exigencias formales y procedimentales establecidas para asegurar los principios de igualdad y libre concurrencia que rigen en la contratación administrativa: el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración.

Por lo tanto, aun con las limitaciones apuntadas, estas sentencias y dictámenes dan muestra de la estimación de las pretensiones resarcitorias de los contratistas, por la vía procedimental de la reclamación directa y con base en el título resultante del principio que prohíbe el enriquecimiento injusto o sin causa de la Administración.

2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Además de la reclamación directa, el pago a los contratistas se ha articulado a través de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, reconocida en el art. 106.2 CE, cuyos principios reguladores se recogen hoy en el Capítulo IV del Título Preliminar de la LRJSP y cuyas especialidades procedimentales se regulan de manera dispersa en la LPAC.

El Consejo de Estado, aunque a partir de 2011 se ha inclinado por la revisión de oficio a la que nos referiremos más adelante, había informado hasta entonces favorablemente las correspondientes reclamaciones de responsabilidad patrimonial, como forma de pago de prestaciones efectuadas sin ningún procedimiento (dos contrataciones verbales y una prórroga irregular), argumentando que la inexistencia de contrato válido impedía a la empresa formular una reclamación contractual y le obligaba a hacerlo por la vía de la responsabilidad patrimonial²⁸.

Además, estos dictámenes se basan en el daño antijurídico, como fuente de la obligación o título que justifica el reconocimiento del derecho al resarcimien-

.....

28 Cde 1842/2007, 976/2008 y 841/2010.

to del contratista, en la medida en la que la regulación de la responsabilidad patrimonial (actualmente el art. 32.1 LRJSP), dispone que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados salvo en los casos de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley:

CdE 976/2008: [...] la empresa no tiene obligación de soportar el funcionamiento anormal de la Administración que se ha producido por causa de la actuación del Organismo al contratar verbalmente de modo antijurídico.

El propio Consejo de Estado, sin embargo, así como el Consejo Consultivo de Canarias y la Comisión Jurídica de Cataluña, acuden también al principio de prohibición del enriquecimiento injusto en el marco de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, sin hacer mención al daño antijurídico²⁹.

En este caso, los tres órganos se muestran favorables al reconocimiento de la responsabilidad de la Administración, pero con fundamento en el enriquecimiento injusto, sin mencionar en ningún caso los principios y requisitos de la responsabilidad patrimonial.

CJCat 394/2012: [...] la actuación de la Administración local sobre la cual ahora se dictamina es irregular y se ha llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente de lo que dispone la legislación de contratos. Del expediente no resulta mala fe del contratista, ni tampoco que éste llevara a cabo directamente las prestaciones por iniciativa propia. [...]

La Comisión entiende, como ya se ha dicho, que, de acuerdo con el expediente, los servicios han sido realizados por «A.» y que han beneficiado al Ayuntamiento. Sin proceder a pagar su precio, se produciría lo que en la doctrina se conoce como enriquecimiento injusto, contrario a la justicia distributiva y a la necesidad de que esta sea restablecida. Los órganos consultivos y jurisdiccionales se han pronunciado en numerosas ocasiones poniendo de manifiesto las consecuencias derivadas de realizar prestaciones a favor de la Administración, como la que ahora es objeto de dictamen, sin el apoyo contractual necesario. Han utilizado, para su solución, el principio del enriquecimiento injusto, expresamente admitido por el Consejo de Estado, entre otros, en los dictámenes 88/2004 y 1008/2008; principio que también ha sido reiteradamente aplicado por la jurisprudencia, entre muchas otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1991, 24 julio de 1992 y 13 de febrero, 28 de abril y 12 de mayo de 2008, y decisiones y doctrina que se reflejan directamente en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de marzo de 2010 y de 20 de diciembre de 2000.

.....

29 CdE 3617/2000, que trata un supuesto de contratación verbal; CCCan 525/2009 sobre una modificación irregular; y CJCat 394/2012 sobre una prórroga verbal de un contrato ya extinguido.

3. LA REVISIÓN DE OFICIO

El último grupo de dictámenes y resoluciones estudiado analiza un procedimiento distinto a los anteriores. Ni acción de reembolso ni reclamación de responsabilidad patrimonial, sino una vía específica contemplada en la propia legislación de contratación pública, consistente en la necesidad de reconocer previamente la existencia de una contratación inválida y declarar su nulidad, depurando así la legalidad infringida, como requisito para poder establecer las consecuencias correspondientes y, entre otros efectos, reconocer el derecho del contratista al resarcimiento que en cada caso corresponda.

Grosso modo, esta vía propone que, si se ha infringido la prohibición de contratar verbalmente o se ha prescindido absolutamente del procedimiento legalmente establecido, la prestación ejecutada incurre en causa de nulidad (arts. 39 LCSP y 47 LCAP), por lo que ha de ser objeto de revisión de oficio (art. 41 LCSP y Capítulo I Título V LPAC) a fin de que se declare su nulidad y esta dé paso a la liquidación correspondiente (art. 42 LCSP).

El título que de forma más natural y habitual justifica el reconocimiento del derecho al pago del contratista en la vía de la revisión de oficio es la liquidación del contrato, en la que se debe producir la restitución recíproca de las cosas o, más normalmente, de su valor.

Al fin y al cabo, esto es lo que directamente ordena el art. 42.1 LCSP, cuando dispone que el contrato declarado nulo «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».

El Dictamen canónico en la defensa de esta vía es CCAnd 270/2002, profusamente citado en otras resoluciones y en la doctrina científica que, como hemos dicho ya antes, tiene por objeto el expediente de declaración de nulidad de la adjudicación de varios tramos de obra a distintas empresas, con motivo de la Exposición Universal de 1992.

Este Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía es relevante por dos motivos: en primer lugar, porque descarta otras vías como el enriquecimiento injusto y la responsabilidad patrimonial de la Administración y afirma con rotundidad que la legislación de contratación pública contiene una previsión específica para dar solución a estos problemas de nulidad:

Tanto la vía del enriquecimiento injusto, como la de la responsabilidad patrimonial de la Administración han sido descartadas por el Consejo Consultivo en estos casos, dado que se considera que el ordenamiento jurídico administrativo ha arbitrado una vía específica regulada en el artículo 47 del Reglamento General de Contratación y hoy refrendada ya a nivel legal por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En efecto, el artículo 66.1 de la Ley 13/1995 de Contratos de

las Administraciones Públicas y, posteriormente, el artículo 65.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas disponen que: «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 trata, en suma, de una especie de acción restitutoria, no muy distinta de la contemplada en los artículos 1.303 y siguientes del Código Civil y que, por contra, sí es bien diferente de la acción de responsabilidad patrimonial en su concepción y en sus efectos prácticos.

Como se puede observar, CCAnd 270/2002 sitúa en esta previsión legal, que se ha mantenido prácticamente invariable en todas las leyes de contratos hasta el art. 42.1 LCSP³⁰, el fundamento tanto del procedimiento (revisión de oficio para la declaración de nulidad) como del título que justifica el pago al contratista (liquidación del contrato y restitución), sin necesidad de acudir a otros principios o instituciones *externas* a la legislación específica en la materia.

En segundo lugar, CCAnd 270/2002 es importante también porque aborda un aspecto que no ha tenido excesivo eco en otros órganos y tribunales hasta tiempos recientes: la limitación del importe a abonar al contratista, porque no puede cobrar lo mismo en una relación contractual válida que en una nula de pleno derecho y porque ha de considerársele «cocusante de la nulidad».

CCAnd 270/2012: Junto a lo anterior, y como ha declarado este Consejo de forma reiterada (por todos, dictámenes 18/1995, 23/1996 y 48/1997), la restitución sólo debe comprender el valor de la prestación realizada, lo que incluye sus costes efectivos, pero no los demás resarcimientos propios de un contrato válidamente celebrado (como es el beneficio industrial que se entiende improcedente) dado que, al ser los contratos nulos, no producen los efectos económicos propios del contrato eficaz, por lo que la obligación de devolver no deriva, en este caso, del contrato, sino de la regla establecida en el reiterado artículo 47 del Reglamento General de

30 Han recogido esta norma en términos prácticamente idénticos el art. 47 del Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado; el art. 66.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; el art. 65.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; el art. 35.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, antes y después de la reforma operada por la Ley 34/2019, de 5 de agosto; y el también art. 35.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Contratación, el cual determina la extensión de la restitución únicamente al valor de la prestación, incluyendo, por consiguiente, todos los costes (y tan sólo éstos) soportados por quien la efectuó. [...]

En este caso, la exclusión del pago del beneficio industrial deriva del hecho de que también los contratistas deben reputarse cocausantes de la nulidad, pues resulta altamente improbable que contratistas de la Administración desconozcan, por mínima que sea su diligencia, que no existe contratación verbal cuando de establecer relaciones contractuales con la Administración se trata.

Sobre esa base, el Consejo Consultivo de Andalucía reconoce únicamente el derecho a recuperar los costes de las prestaciones efectuadas, calculados a la fecha de los pactos irregulares iniciales, y excluyendo tanto el beneficio industrial como los intereses, así como el pago del IVA.

El mismo Consejo reitera esta doctrina en CCAnd 578/2013, sugiriendo incluso la devolución del beneficio industrial que hasta ese momento hubiera podido percibir el contratista, pues analiza la revisión de oficio de un contrato nulo que sigue en ejecución y con el contratista cobrando los servicios periódicos que realiza.

CCAnd 578/2013: el contratista tiene derecho solo al valor de la prestación, incluyendo, por consiguiente, todos los costes (y tan sólo los mismos) soportados por quien la efectuó. Expresado de otra forma, el contratista debería devolver el beneficio industrial.

Posteriormente, el Consejo de Estado (que hasta entonces, como hemos visto, ha encontrado justificación en el título del enriquecimiento injusto, informando favorablemente diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial) asume esta doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía.

A partir de CdE 1724/2011, el Consejo de Estado abogará por la vía de la revisión de oficio, que también encontramos en CdE 543/2017.

Justificará el cambio de opinión en el art. 35 de la LCSP 30/2007, como si se tratara de una novedad legislativa que, a partir de su promulgación, obliga a abandonar otros cauces como la responsabilidad patrimonial. Sin embargo, ya hemos visto que CCAnd 270/2002 había identificado esta misma norma vigente desde el art. 47 del Reglamento General de Contratación.

CdE 1724/2011: Pues bien, por mucho que la práctica y doctrina anterior a la introducción del artículo 35.1 en la legislación de contratos hubiese utilizado la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración para evitar un efecto antijurídico (la apropiación por la Administración de unos bienes o servicios sin el correspondiente abono de su precio), lo cierto es que en la actualidad, a partir de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, se ha instituido una vía precisa y adecuada para alcanzar prácticamente los mismos efectos, la del citado artículo 35.1, que clara-

mente subsume la reclamación objeto del presente expediente en la responsabilidad contractual. Eso sí, para proceder a compensar conforme a lo específicamente regulado ahora en ese artículo 35, hay que decidir previamente si la adjudicación es o no nula de pleno derecho y para ello es necesario seguir el procedimiento específicamente previsto para ello en el ordenamiento.

Cabe citar igualmente a los Consejos de Asturias y Madrid, en CCAst 33/2016 y CJMad 92/2018, que acogen esta solución de la revisión de oficio y la liquidación del contrato, así como, entre los tribunales ordinarios, la Audiencia Nacional en SAN 08/04/2014.

Así, la vía de la revisión de oficio se va abriendo camino, lo cual no impide que en ocasiones se siga confundiendo con otros conceptos e instituciones jurídicas.

Así, el Consejo Consultivo de Canarias examina en CCCan 220/2013 un expediente de responsabilidad patrimonial, y rechaza esta vía para afirmar que «si la Administración advierte la presencia de una causa de nulidad de pleno derecho, lo procedente, como señala el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 40/1998, es la tramitación del procedimiento de revisión de oficio contemplado en el art. 102 LRJAP-PAC». Sin embargo, a renglón seguido y sin solución de continuidad, justifica el derecho del contratista al resarcimiento en el enriquecimiento injusto, y no en la liquidación del contrato derivada de su eventual declaración de nulidad.

En resoluciones y dictámenes posteriores, diversos órganos van asentando la vía de la revisión de oficio frente a otros tipos de procedimiento.

El Tribunal Supremo, en STS 11/01/2013, defiende la vía de la revisión de oficio en contraste con la de la responsabilidad patrimonial.

Varias sentencias de juzgados de lo contencioso-administrativo y la Audiencia de Cuentas de Canarias³¹ optan también con claridad por la declaración previa de nulidad, en expediente de revisión de oficio, rechazando la pretensión de dar solución al problema a través de la vía meramente presupuestaria del reconocimiento extrajudicial de créditos.

A su vez, el Consejo Consultivo de Aragón, en CCAr 162/2019, rechaza la vía de la responsabilidad patrimonial y sugiere la de la revisión de oficio, al igual que la acción de enriquecimiento injusto como vía autónoma, apuntando a la importancia de la elección del tipo de procedimiento adecuado a efectos, por ejemplo, de prescripción del plazo para el ejercicio de la acción.

.....

31 SJCA Tarragona 27/06/2017, SJCA Tarragona 20/10/2017 y SJCA Oviedo 12/06/2017; ACC 5/2014.

Son varios los órganos consultivos, sin embargo, que aconsejan la aplicación restrictiva de la revisión de oficio, porque constituye un remedio extraordinario que ha de ser aplicado a los supuestos más graves, no a otros de menor entidad.

A este respecto, la Comisión Jurídica de Cataluña y los Consejos Consultivos de Asturias y de Canarias³², rechazan la vía de la revisión de oficio y propugnan su aplicación restrictiva y reducida a los supuestos más groseros de nulidad de pleno derecho, con fundamento en principios como el de seguridad jurídica, el de conservación y el de economía procesal. Todos ellos acaban reconociendo el derecho del contratista al cobro de los trabajos realizados, pero en los casos que analizan, ven innecesaria la previa declaración de nulidad.

En sentido similar se pronuncia el Consejo Consultivo de Galicia en el Informe CCGal 13/05/2019 que, con carácter general, entiende que la previa anulación del 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 directamente 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».

Sucede, sin embargo, que CCGal 13/05/2019 da por supuesto que se trata de «prestaciones efectivamente realizadas, por precio ajustado al de mercado» lo que «conduciría a que el importe de la indemnización vendría a coincidir normalmente con los precios pactados».

Y es precisamente esa mentalidad (*Para ese viaje no se necesitan alforjas*) la que incentiva que se encarguen las prestaciones directamente con el proveedor habitual y al precio que este diga, porque alguien estimará que es un precio ajustado al de mercado, incumpliendo permanentemente la ley y eludiendo groseramente no solo el *incordio* de los procedimientos de contratación, sino la propia necesidad del contrato y la misma oportunidad de encontrar la oferta económicamente más ventajosa, con grave perjuicio a la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Llegados a este punto, es necesario poner de manifiesto que la revisión de oficio también puede acabar siendo utilizada de forma espuria, como previene el

.....

32 CJCat 178/2009, que se enfrenta a unas prestaciones adicionales adjudicadas sin procedimiento, así como CJCat 388/2012, CJCat 171/2018, CCAst 51/2019, CCAst 102/2019 y CC-Can 112/2018, que analizan la contratación verbal de trabajos por debajo del umbral de los contratos menores.

Consejo Consultivo de Baleares, que se ha enfrentado a infinidad de expedientes de esta naturaleza y que viene advirtiendo desde hace tiempo del riesgo que supone convertir este procedimiento de nulidad en un mero trámite para sustituir al procedimiento legal de contratación.

En efecto, se trata de un sinnúmero de contrataciones irregulares, tanto encargos verbales como prórrogas indebidas de contratos ya finalizados, cuya revisión de oficio se tramita en cumplimiento de las indicaciones de una Instrucción específicamente referida a estas patologías³³, pero que se prolongan en el tiempo revelando la ausencia de una planificación adecuada y un uso demasiado frecuente de la contratación directa sin procedimiento.

Así, en un inicio, el dictamen CCBal 93/2012 informa favorablemente una revisión de oficio, y reconoce que se ha tramitado en cumplimiento de la citada Instrucción 2/2012, pero observa que se podían haber estudiado con más detenimiento «otras alternativas legales [...] como la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, vid. dictamen del Consejo de Estado núm. 3617/2000 [...] o, la vía del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de deuda en aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre el «enriquecimiento injusto»».

Más adelante³⁴, el Consejo Consultivo de Baleares empieza a advertir del uso excesivo de la revisión de oficio, que convierte en ordinario y normaliza un supuesto que debería ser excepcional, dando cobertura formal a una contratación nula:

CCBal 57/2014: Por consiguiente, el Consejo Consultivo considera que la Administración no puede continuar con el uso generalizado del procedimiento de revisión de oficio –como parece deducirse de algunas consultas ya formuladas a este órgano asesor en relación a expedientes de gasto acuñados genéricamente bajo la denominación ordinaria SSCC RD (reconocimiento de deuda) más la consiguiente enumeración– 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 restricti-

.....

33 Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la Interventora General y de la Directora de la Abogacía sobre la tramitación a seguir en los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular (*Boletín Oficial de las Islas Baleares*, 53, de 14/04/2012).

34 CCBal 57/2014, 100/2014, 101/2014 y 149/2014.

vo para una cuestión de legalidad ordinaria que puede hallar solución con el mero reconocimiento de deuda, a través del procedimiento del enriquecimiento injusto.

A partir de ahí³⁵, el Consejo Consultivo se pronunciará sistemáticamente en el mismo sentido (informando favorablemente el pago al contratista pero advirtiéndole de la necesidad de poner fin al uso sistemático de la revisión de oficio y recomendando otras vías como la del enriquecimiento injusto), pero sus dictámenes incluirán votos particulares concurrentes que llegarán a calificar la situación como desviación de poder y apuntarán también a la necesidad de limitar el importe a pagar a los contratistas que contribuyen a la irregularidad de la situación, citando aquí las prevenciones ya mencionadas de CCAnd 270/2002 y STSJ Baleares 19/01/2010.

CCBal 77/2016: Hasta este punto coincido plenamente con el Dictamen, no sin antes insistir en que el Servicio de Salud de las Illes Balears viene abusando de manera grosera de la contratación verbal, evidenciando un evidente desprecio por el procedimiento administrativo. No en vano en los últimos cuatro años el importe de los contratos verbales llevados a cabo por ese Organismo supera la cifra de ochenta millones de euros. [...]

El uso continuado en el tiempo de la revisión de oficio para poder proceder al pago de prestaciones contratadas verbalmente evidencia una falta de planificación de los recursos públicos, incurriendo –ya sea por desidia o por voluntad– en prácticas contrarias al ordenamiento jurídico. Así, cualquiera podría pensar que cuantitativamente se están dictando más actos nulos que válidos.

Esta crítica resulta predicable en toda su extensión en el presente expediente, en el que se somete a consulta nada menos que 790 contrataciones irregulares, con un detalle de 58.599 entregas correspondientes a 632 empresas. [...]

Tradicionalmente el importe a satisfacer en estos expedientes consiste en el precio de mercado que determina el contratista, un precio que evidentemente no es producto de la concurrencia competitiva ni tiene por qué ser el más ventajoso para el interés general.

El Dictamen aprobado por mayoría no hace referencia al importe a satisfacer a los contratistas, permitiendo al Servicio de Salud que efectúe el pago de los suministros de farmacia hospitalaria al precio indicado por los contratistas.

En este punto es donde mi parecer se muestra contrario, por cuanto el vicio de nulidad del contrato verbal no puede recaer exclusivamente sobre la Administración y colectivizarse en consecuencia a través de los presupuestos.

En este sentido me parecen ejemplares tanto el Dictamen 270/2002 del Consejo Consultivo de Andalucía como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de

.....

35 CCBal 72/2016, 77/2016, 100/2016, 101/2016, 108/2016 y 114/2017.

las Illes Balears de 19 de enero de 2010, que entienden que la Administración, por una parte, debe asumir una responsabilidad (el pago de la prestación) porque ha patrimonializado un suministro, en este caso, si bien al mismo tiempo el contratista es conocedor de la existencia de la normativa sobre contratos del sector público y no puede ser por menos consciente de que está contratando con la Administración al margen de una licitación presidida por los principios informadores.

En consecuencia en estos casos se aprecia una concurrencia de culpas y una compensación aplicando los límites al enriquecimiento injusto: es decir, el enriquecimiento de la Administración debe encontrar un límite en el empobrecimiento del contratista, y en este último caso el empobrecimiento se ciñe exclusivamente al coste efectivo de la prestación que ha asumido el contratista. La conclusión de todo ello es que al contratista que lleva a cabo un suministro no se le puede retribuir más que con el importe del material que le ha costado, excluyendo cualquier beneficio y desde luego no pudiendo pagar el precio que requiera libremente.

CCBal 114/2017: Sin embargo, esta comprensión, unido a las crecientes advertencias de la necesidad de reconducir la situación, ha resultado estéril. No en vano después de la friolera de seis años, se siguen revisando contratos verbales, no sólo ante necesidades asistenciales, sino para servicios ordinarios (limpieza, seguridad [...]). Ignoramos si las razones de fondo son puramente presupuestarias o van acompañadas de otras, pero esta es la situación. Los antecedentes así lo acreditan: desde 2012 (cuando se aprobó la Instrucción 2/2012) hasta la fecha el Consejo Consultivo de las Illes Balears ha informado un total de 71 expedientes de Revisión de Oficio del Servicio de Salud por contratación irregular; en concreto 5 Dictámenes en 2012, 13 Dictámenes en 2013; 13, en 2014; 19, en 2015; 14, en 2016 cuyo importe asciende a 149.109.424,28 euros. [...]

La Instrucción 2/2012, de la Intervención General y la Abogacía de la CAIB se dictó para hacer frente a situaciones anómalas en las que un contratista (sin contrato) presentaba al cobro una factura por trabajos encargados verbalmente. Esta Instrucción construyó el silogismo de la revisión de actos nulos. Sin embargo con el tiempo esta Instrucción corre el peligro de enviciar a los gestores a burlar el procedimiento administrativo con total desprecio. [...]

Resulta imprescindible tener en cuenta estas advertencias y aprender de la experiencia de la aplicación excesiva de la revisión de oficio para no convertir el tratamiento que necesita la patología en una vía sencilla de escape que permita perpetuarla.

Con todo, también es cierto que ni el reconocimiento extrajudicial de deuda (o de créditos) ni el enriquecimiento injusto, que estos dictámenes recomiendan como alternativa y plantean confusamente como fuente de la obligación de pago y como tipo de procedimiento, son instituciones adecuadas para la depuración del orden contractual infringido que, en mi opinión, exige una declaración expresa de la infracción legal en la que se ha incurrido.

Además, salvo que se combatan adecuadamente los incentivos de la contratación irregular, esos mismos remedios alternativos que se sugieren en los dictámenes del Consejo Consultivo de Baleares son igualmente susceptibles de convertirse en vía de escape, aún más rápida y sencilla que la revisión de oficio, de forma que no logran evitar el efecto pernicioso de su uso abusivo.

Una medida necesaria para desincentivar la contratación irregular sería la exigencia de responsabilidades a quienes la causan y, sin embargo, es llamativa la escasa atención que las resoluciones estudiadas dedican a estas consecuencias.

Solo nueve de los dictámenes y sentencias analizados contienen algún pronunciamiento relativo a dichas consecuencias y, generalmente, en términos muy tímidos, limitándose a reconocer la obligación de pago derivada de la contratación irregular «sin perjuicio de la eventual responsabilidad en que hayan podido incurrir sus autoridades y funcionarios».

CdE 3617/2000: Tal debe ser, en consecuencia (sin perjuicio de las eventuales responsabilidades que pudieran derivarse del presente expediente), la solución a adoptar: indemnizar los trabajos realizados por la reclamante sin perjuicio de perseguir las eventuales responsabilidades de las autoridades o funcionarios que realizaron la prohibida actuación verbal³⁶.

La Audiencia de Cuentas de Canarias³⁷ se atreve a mencionar la responsabilidad disciplinaria del personal al servicio de las Administraciones Públicas, recogida en la Disposición Adicional 19ª del TRLCSP (hoy en la D.A. 28ª LCSP).

El Consejo Consultivo de Asturias³⁸ apunta a la posibilidad de que los altos cargos, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales, incurran en infracción en materia de gestión económico-presupuestaria cuando medie culpabilidad, en aplicación de la LTIBG y la LGP, pero únicamente con la finalidad de advertir de la necesidad de observar de manera restrictiva los supuestos de carencia o insuficiencia de crédito presupuestario.

Y solo el Consejo de Estado³⁹, finalmente, después de «manifestar su preocupación por la proliferación de graves irregularidades en el ámbito de la con-

.....

36 En términos similares se pronuncian el propio Consejo de Estado en CdE 976/2008, el Tribunal Supremo en STS 20/10/1987, la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en CJCat 394/2012 y la Audiencia Nacional en SAN 12/09/2018.

37 ACC 5/2014.

38 CCAst 51/2019.

39 CdE 783/2017.

tratación pública», establece el deber de incoar un expediente para dilucidar eventuales responsabilidades e, incluso, ejercitar una acción de repetición frente a los responsables.

CdE 783/2017: [...] considera este Alto Cuerpo Consultivo que, sin perjuicio del reconocimiento del derecho de la mercantil reclamante a ser indemnizada y, habida cuenta de que es posible apreciar en el expediente indicios racionales de que las causas de las incidencias habidas durante la ejecución de ambos contratos de obras pudieran no resultar imputables exclusiva y directamente a la Administración contratante, deberá incoarse un expediente para dilucidar las eventuales responsabilidades en que hubieran podido incurrir tanto los responsables encargados de la adjudicación y supervisión del contrato de la autovía y del contrato de la acometida de la línea eléctrica en los túneles de La Guapa y Ramoncillos como la empresa EIFFAGE ENERGÍA, SL, por lo que deberá incoarse un procedimiento a fin de dilucidar si ha existido alguna actuación por parte de los responsables de ambos contratos o de la mercantil adjudicataria de esas obras de abastecimiento eléctrico que pudiera dar lugar a ejercitar la acción de repetición contra cualquiera de ellos por parte del Estado.

En cualquier caso, sirvan estos dictámenes y resoluciones para ilustrar las múltiples respuestas que el problema ha ido recibiendo a lo largo del tiempo y para intuir que la falta de una respuesta unívoca y, sobre todo, gravosa para todas las partes implicadas en la contratación irregular ha servido de incentivo para perpetuar las prácticas contrarias a la ley.

Veamos a continuación qué es lo que la doctrina especializada ha dicho a este respecto.

IV. LA DOCTRINA CIENTÍFICA ESPECIALIZADA

Los autores que han estudiado la cuestión han dejado constancia de esta diversidad y confusión de soluciones, en todos los aspectos ya mencionados y que analizamos a continuación.

1. SOBRE LA FUENTE DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO

En relación con la fuente o título que justifica la obligación de pago por cuenta de la Administración, es mayoritaria la referencia al enriquecimiento injusto: prácticamente toda la doctrina entiende con facilidad que, al margen de las irregularidades en que se haya incurrido, la realización de la prestación enriquece a la Administración y empobrece al contratista, de forma que resulta necesario compensar a este en la cuantía pertinente.

Por todos, VALERO ESCRIBANO⁴⁰ resume las características de este «principio general del derecho» que «según Rebollo Puig, [...] se aplica a las relaciones jurídico-administrativas como una regla propia del Derecho Administrativo, y no como una regla de Derecho Civil que se aplique supletoriamente ante la falta de una regulación específica», y recoge los requisitos que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido para su reconocimiento (Un enriquecimiento o aumento del patrimonio de la Administración; el empobrecimiento pecuniariamente apreciable del empresario que reclama; una relación causa-efecto entre ambos; y su falta de causa o de justificación).

A su vez, DE VICENTE GONZÁLEZ⁴¹ ofrece una perspectiva interesante para comprender esta institución y su encaje como fuente de obligaciones para las entidades públicas. Para este autor, es la actividad contractual de la Administración y el propio incumplimiento de las normas que la regulan la que hace surgir esta fuente de obligaciones denominada enriquecimiento injusto.

Como hemos señalado, en los casos en que el contrato no sea el origen de la obligación que da lugar al abono del precio de la prestación no contratada [porque no hay contrato válido] es preciso buscar fuera del mismo la fuente que la origina [...].

Nuestro Código Civil no recogió esta fuente [el enriquecimiento injusto] de forma expresa en su primitiva redacción; no obstante, 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 para ALBALADEJO supone proclamar al enriquecimiento injusto o sin causa como fuente de la obligación.

[...] debemos, en suma, preguntarnos cuál es la razón de que en el ámbito de la Administración Pública surjan obligaciones de pago derivadas de un enriquecimiento injusto y qué consecuencias, desde el punto de vista de la responsabilidad de la gestión, se deben producir en razón de su nacimiento.

Puede, no obstante, afirmarse que es la actividad contractual, más que el contrato o su ausencia, la que genera el surgimiento de esta fuente de obligaciones que son objeto de la *actio in rem verso*, y pone de manifiesto que la misma es derivación, precisamente, del incumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la norma reguladora de los contratos públicos, pues ésta surge generalmente con las patologías contractuales que se han recogido en la introducción.

40 VALERO ESCRIBANO, José Ignacio (2015): *op. cit.*, p. 162.

41 DE VICENTE GONZÁLEZ, José Luís (2005): «Enriquecimiento injusto y prestación no contratada en el ámbito de la Administración Local», *Revista de Administración Pública*, 168 (septiembre-diciembre 2005), pp. 409-441.

En ocasiones, sin embargo, se enredan los distintos conceptos y, al igual que sucede con los órganos consultivos y tribunales, se confunde la fuente de la obligación de pago con el procedimiento a seguir para su reconocimiento. Así, ORQUÍN SERRANO⁴² compara enriquecimiento injusto con responsabilidad patrimonial. Los trata indistintamente como vía y motivo de compensación al contratista (procedimiento y título).

Después de señalar algunas de sus diferencias (por ejemplo, «Por responsabilidad patrimonial, la reparación debe alcanzar al daño total producido; mientras que por enriquecimiento injusto la restitución sólo totaliza la cuantía real del enriquecimiento producido»), acaba concluyendo que «la fórmula correcta de proceder sería cuantificar la indemnización desde una perspectiva integradora, entendiendo el enriquecimiento injusto como un supuesto de responsabilidad patrimonial (debiendo por tanto indemnizar no sólo la restitución del valor relativo al servicio u obra realizada sino también el de los daños y perjuicios que sean ciertos, tales como el beneficio industrial, por ejemplo)».

De esta forma, se consigue que el procedimiento (la vía de la responsabilidad patrimonial) incida en la cuantía de la compensación o en los conceptos que la integran, aunque estos deberían buscarse en la fuente de la obligación (el enriquecimiento injusto o el daño antijurídico) una vez identificada adecuadamente.

2. SOBRE EL PROCEDIMIENTO

Por lo que se refiere al procedimiento a seguir en los supuestos de contratación irregular, la doctrina especializada refleja la misma variedad que se produce en la práctica. Aquí empieza a observarse la dicotomía entre la preocupación por el resarcimiento al *pobre* contratista y la inquietud por el abuso de la contratación irregular y el constante incumplimiento de la ley.

En opinión de VALERO ESCRIBANO⁴³, los excesos procedimentales suponen un «engrosamiento del expediente y dilación en la solución del problema; dilación que además perjudica a la parte contratante que no causó la irregularidad», por lo que sugiere «por economía procesal» que solo se acuda a la «revisión de oficio cuando la cuantía a pagar derivada de la contratación irregular se estime superior a la que habría de abonarse de acudir a la vía de la indemnización, pudiendo acudir, para subsanar los vicios de que adolezca el expediente, a la vía de la convalidación».

.....

42ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): *op. cit.*, p. 83.

43 VALERO ESCRIBANO, José Ignacio (2015): *op. cit.*, p. 164.

El autor enseguida observa, sin embargo, que la convalidación está reservada a los actos administrativos anulables y que está vedada a los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que concluye que «la vía adecuada al encontrarnos ante supuestos de nulidad plena sería, con carácter general, la revisión de oficio, no siendo procedente acudir a otras vías como la convalidación o el reconocimiento de una indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración».

Por su parte, ORQUÍN SERRANO⁴⁴ también analiza la vía de la revisión de oficio, pero apunta a los límites que se establecen en el art. 110 LPAC⁴⁵ y a la aplicación restrictiva de esta vía y de los supuestos de nulidad de pleno derecho.

Es el mismo razonamiento que antes hemos observado en diversos dictámenes de la Comisión Jurídica de Cataluña y de los Consejos Consultivos de Asturias, Canarias y Galicia⁴⁶. Como decíamos, en estos casos no se propone más alternativa que la simplificación de las vías para el pago al contratista, sin depurar adecuadamente las irregularidades cometidas ni restablecer la legalidad infringida.

El autor, sin embargo, alcanza la conclusión última de que «si concurre causa de nulidad lo primero que procedería es efectuar el expediente de revisión de oficio (salvo que resulten de aplicación los límites previstos en el art. 110 de la Ley 39/2015), determinar el alcance indemnizatorio que corresponda y para el caso en el que nos encontráramos ante uno de los supuestos que provocan un reconocimiento extrajudicial de créditos, proceder a su tramitación y aprobación»⁴⁷, distinguiendo el procedimiento sustantivo de la revisión de oficio del trámite presupuestario del reconocimiento extrajudicial de créditos.

Esta distinción también está presente en varios dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón, de los que deja constancia COLÁS TENAS⁴⁸. Dichos dictámenes analizan diversos supuestos en los que la Diputación Provincial de Zaragoza «inicia los procedimientos de revisión de oficio (siguiendo la pauta in-

44 ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): *op. cit.*, pp. 88-89.

45 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.

46 Véase epígrafe § 3.3.

47 ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): *op. cit.*, p. 90.

48 COLÁS TENAS, Jesús (2019): «Contratación local», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018*, pp. 93-130.

dicada por su Intervención) para la declaración de nulidad de las «actuaciones contractuales» y, posteriormente, el reconocimiento extrajudicial de los créditos a favor de las entidades prestadoras de los servicios o suministros».

No siempre se da esta diferenciación entre procedimiento sustantivo y presupuestario. ÁLVAREZ GARCÍA⁴⁹ propone la revisión de oficio para supuestos de nulidad y el reconocimiento extrajudicial de créditos para casos de mera anulabilidad:

En los actos nulos de pleno derecho, sería necesaria la intervención del Consejo de Estado u órgano equivalente autonómico, al tener que activarse el procedimiento de revisión de oficio. En los anulables, podría utilizarse la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, sin intervención externa municipal.

También se confunden ambos planos, sustantivo y presupuestario, así como los conceptos de *expediente* y *procedimiento*, en la propuesta de BAUZÁ MARTORELL⁵⁰, ponente de varios de los dictámenes del Consejo Consultivo de Baleares a los que antes nos hemos referido⁵¹ y coautor de los votos particulares contenidos en los demás, que rechaza el procedimiento de revisión de oficio y apunta a otras vías que no son procedimientos como tales, como son el que denomina «expediente» de enriquecimiento injusto y el reconocimiento extrajudicial de créditos.

El dilema en que se encuentran los órganos consultivos a la hora de informar esta práctica es que el contrato efectivamente es nulo y que los actos nulos son revisables. Este silogismo, en una primera aproximación impecable *de lege lata*, se torna en fraudulento cuando se aprecia una voluntad de infringir el ordenamiento, que no es otra que la adjudicación directa soslayando un procedimiento de licitación. A partir de aquí el instituto de la revisión de oficio se torna inidóneo porque esconde una práctica torticera incompatible con la legalidad. Aparentemente la revisión de oficio es procedente porque pretende reconducir a la legalidad un acto nulo, si bien, al levantar el velo, resulta que la revisión de oficio se erige en una proyección de la ilegalidad que fue el contrato verbal.

Por último no puede olvidarse que, si lo que se pretende es poder pagar al contratista, existen otros medios en el ordenamiento como un expediente de enriquecimiento injusto o un reconocimiento extrajudicial de créditos.

.....

49 ÁLVAREZ GARCÍA, Sergio E. (2019): «Invalidez de los contratos y reconocimiento extrajudicial de créditos», en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2 (2019), pp. 42-46.

50 BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2016): «Contratación verbal e ingresos obtenidos ilícitamente», *Revista Española de la Función Consultiva*, 26 (julio-diciembre 2016), pp. 89-102.

51 Véase epígrafe §3.3.

El autor, que apunta a la existencia de las referidas vías alternativas pero no explica cómo se deberían articular si se tratara de auténticos procedimientos, acusa en el fondo la frustración que provoca la contratación irregular y considera con abatimiento que la revisión de oficio, vía recomendada por la Instrucción 2/2012 (Balears) a la que antes nos hemos referido⁵², se ha convertido en un mero instrumento para perpetuarse en dicha irregularidad, la ausencia de planificación y el uso indebidamente normalizado de la contratación verbal.

Pero ese reproche no se le debe hacer a la revisión de oficio como tal, sino al uso torticero de cualquier procedimiento o trámite que, con abuso de derecho, se emplea a los meros efectos de encubrir comportamientos ilegales, abonar las facturas reclamadas y persistir en la irregularidad.

En efecto, MOREO MARROIG⁵³ ofrece el punto de vista que completa al anterior, y pone en evidencia que también existe uso abusivo del reconocimiento extrajudicial de créditos. Tras la reflexión que realiza, concluye que la única vía conforme con la Ley es la revisión de oficio.

Me resulta paradójico que hoy día, cuando el ordenamiento jurídico constituye una verdadera guardia pretoriana contra las malas artes de la contratación irregular y es atacada por diferentes frentes (ley de contratos, ley de transparencia, leyes presupuestarias [...], se mantenga vigente la aplicación del artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990 como bálsamo de Fierabrás que todo lo cura. [...].

Con esta licencia de excepción de la aplicación del principio de temporalidad de los créditos, consecuencia del carácter anual de los presupuestos, se abre un paraguas jurídico bajo el cual se produce una especie de convalidación y aquellos actos que adolecen de vicio de nulidad plena comienzan a reverdecen y a surtir efectos, pues de ellos se derivarán obligaciones para la Hacienda Pública que se reconocerán a favor del contratista.

Y así se actúa en la mayoría de ayuntamientos que abonan las facturas derivadas de la contratación ilegal sin necesidad de seguir otro procedimiento, a pesar de que en una norma con rango de ley, la Ley de Contratos del Sector Público en sus artículos 32, 34 y 35, preceptúa el modo en que se debe proceder en estos casos cuando el contratista ejerza la reclamación ante la Administración pretendiendo el resarcimiento del empobrecimiento soportado, fuera de la vía judicial. [...].

.....

52 Véase epígrafe §3.3.

53 MOREO MARROIG, Teresa (2015): «Reconocimiento extrajudicial de crédito. El artículo 60.2 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, ¿bálsamo de Fierabrás de la contratación irregular?», en *El blog de espublico* (27 de octubre de 2015). <https://www.administracionpublica.com/reconocimiento-extrajudicial-de-credito-el-articulo-60-2-del-decreto-5001990-de-20-de-abril-balsamo-de-fierabras-de-la-contratacion-irregular/> [consultado en 2019-09-01].

En base a todo lo anterior, en mi modesta opinión, considero que no se está actuando bajo el principio de jerarquía normativa, según el cual las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido en una norma de rango superior y urge llevar a cabo una revisión del Real Decreto 500/1990. Al Pleno le puede corresponder la imputación al ejercicio corriente de gastos que hayan sido económicamente meritados en el ejercicio anterior, sin perjuicio de que la Administración deba llevar a cabo la tramitación de un expediente de revisión de oficio para posteriormente declarar la nulidad de los actos de adjudicación o del propio contrato, siguiendo el procedimiento y los trámites correspondientes entre los que cuenta la intervención del Consejo de Estado u órgano similar. Una vez declarado nulo el contrato éste entrará en liquidación y, una vez llevada a cabo la correspondiente tasación de los daños y perjuicios sufridos por el contratista, se procederá a acordar la correspondiente indemnización.

Por lo tanto, tenemos algunos lugares en los que se abusa del reconocimiento extrajudicial de créditos, y otros en los que sucede lo propio con la revisión de oficio. Mientras tanto, la contratación irregular no encuentra freno.

Al fin y a la postre, la conclusión a la que se llega es que la Ley no tiene en la actualidad la respuesta adecuada para poner coto a la contratación irregular.

Tanto los órganos consultivos y los tribunales como la doctrina especializada hacen uso de los conceptos, principios, instituciones y procedimientos que las Leyes les proporcionan, pero la solución auténtica que requiere esta patología pasa por una reforma legislativa que defina correctamente el problema y arbitre de forma clara la solución.

La necesidad de esta reforma legal es puesta de manifiesto por CEBRIÁN HERRANZ y PASCUAL MARTÍN⁵⁴:

Sería quizás más correcto desde un punto de vista jurídico –si lo que se pretende es «desincentivar» las contrataciones irregulares– no solo la real exigencia de las responsabilidades en que incurran las autoridades y funcionarios que validen la práctica, sino una reforma legislativa que excluya en estos casos cualquier esperanza del contratista de cobrar el beneficio industrial y los gastos generales en estos supuesto. Si a ello se quiere añadir garantías procedimentales adicionales, que la reforma incluya también el preceptivo informe de Consejo Consultivo competente o de la Asesoría jurídica en los procedimientos de convalidación del gasto.

No obstante, en tanto no se produzca la citada reforma legal en los términos señalados, la revisión de oficio se erige, en nuestra opinión, como la única fórmula procedimental y la más garantista para solventar este tipo de actuaciones.

.....

54 CEBRIÁN HERRANZ, Laura / PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio (2019): *op. cit.*, pp. 42-43.

Pero quien mejor ha expresado esta necesidad de adoptar medidas legales es DE VICENTE GONZÁLEZ⁵⁵, determinando con precisión las vías por las que se podría empezar a poner fin a la contratación irregular.

Por un lado, para el contratista, que no tenga el mismo resultado responder a un encargo verbal que formalizar un contrato después de haber presentado la oferta más ventajosa en un procedimiento regular de licitación; por el otro, que la irregularidad también tenga consecuencias para las autoridades y funcionarios que incumplen las leyes.

[...] su falta de previsión legal no permite establecer mecanismos adecuados de corrección del incumplimiento de las obligaciones de preparación y adjudicación de los contratos administrativos, que es, desde la perspectiva de la Administración, la institución a proteger. [...] las consecuencias de su total vulneración no puede ser, no debería ser, la obtención de un efecto económico equivalente al que se hubiera producido de existir el contrato y un escaso, por no decir nulo, efecto sobre la responsabilidad y el patrimonio de los gestores que han incumplido de la forma más grosera las obligaciones que la ley les ha encomendado. [...] pero a la vez no debería dejarse sin prever los efectos concretos del incumplimiento contractual que desincentiven el mismo, y en particular en los casos más groseros como son los de inexistencia del contrato o prestaciones complementarias no contratadas.

[...] se entiende que son necesarios dos tipos de medidas: las encaminadas a evitar la igualdad de efectos económicos entre contrato y enriquecimiento injusto, de tal manera que incentive un mayor interés del contratista en la realización de las prestaciones bajo la adecuada apariencia y forma contractual, y las dirigidas a sancionar en el ámbito de la Administración las formas más groseras de incumplimiento de las obligaciones de gestión contractual.

3. SOBRE LA LIMITACIÓN DE LAS CANTIDADES

A ABONAR AL CONTRATISTA

En contra de la *costumbre* de aceptar la factura presentada por el contratista, MOREO MARROIG⁵⁶ expresa su opinión con claridad: «la cuantía del resarcimiento a abonar al contratista deberá responder a los daños y perjuicios que haya sufrido [...]. Será preciso que antes de realizar la liquidación de servicios prestados o los suministros entregados, se efectúe por los técnicos competentes la oportuna tasación de los costes».

.....

55 DE VICENTE GONZÁLEZ (2005): *op. cit.*, p. 438.

56 MOREO MARROIG, Teresa (2015): *op. cit.* [consultado en 2019-09-01].

Tanto los órganos consultivos como la doctrina se pronuncian a menudo en contra de resarcir al empresario el beneficio industrial, pero BAUZÁ MARTORELL nos enfrenta a la realidad de la indeterminación normativa en la que vivimos. La Instrucción 2/2017 que tanto critica el Consejo Consultivo de Baleares tiene al menos un aspecto positivo: un apdo. 5.b) que impone la obligación de descontar el beneficio industrial del precio reclamado por el contratista.

Pues bien, tal y como el autor citado pone en evidencia⁵⁷, «No obstante lo anterior e inmediatamente posterior a la formulación de voto particular en el expediente 68/2016, en el que se defendía la aplicación de este punto 5.b de la Instrucción [...] paradójicamente se dicta la Instrucción 3/2016, de 20 de julio, del Interventor General de la Comunidad Autónoma y del Director de la Abogacía, por la cual nada menos que se suspende provisionalmente la aplicación del apartado 5.b in fine de la Instrucción 2/2012 con la justificación de que *resulta un efecto ad extra que puede perjudicar a terceros*».

Por otro lado, ORQUÍN SERRANO⁵⁸ refleja los titubeos de los tribunales en esta materia, que reconocen o niegan el beneficio industrial en función de un juicio de culpabilidad o buena fe del contratista que, por casuístico, da lugar a buena parte de la inseguridad jurídica que presenta la contratación irregular.

Analizadas con detalle las diversas posturas al respecto, considero que, siempre que haya buena fe por parte del contratista y no exista concurrencia de culpas, la reparación del daño debe ser integral y por tanto, debería indemnizarse el beneficio industrial dejado de percibir, a la luz de los fundamentos jurídicos anteriormente argumentados.

Como se ha apuntado anteriormente, carece de sentido que cuando la Administración resuelva un contrato administrativo sí se reconozca el beneficio industrial en los términos y supuestos previstos por la LCSP y cuando la irregularidad cometida por la Administración es aún mayor (dado que el vicio es de extrema gravedad, lo que provoca la nulidad de las actuaciones), no se reconozca dicho beneficio, por cuanto ello beneficiaría a la Administración Pública incumplidora de la legalidad en detrimento del contratista, siempre que éste no tenga culpa alguna en la irregularidad cometida. La reparación del daño y por tanto el efecto indemnizatorio debe ser integral.

Sucede, sin embargo, que se requiere un acto de fe para deducir que un empresario diligente desconoce los requisitos de publicidad y procedimiento de la contratación pública, de forma que no se le pueda considerar siquiera –en palabras del Consejo Consultivo de Andalucía⁵⁹– *cocausante* de la irregularidad.

.....

57 BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2016): *op. cit.*, pp. 97-98.

58 ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): *op. cit.*, p. 88.

59 CCAAnd 270/2002.

No obstante, el propio Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de junio de 2004⁶⁰ que recoge GALLEGO CÓRCOLES⁶¹ analiza un supuesto de contratación irregular en el que declara la buena fe del contratista y establece que el restablecimiento del perjuicio económico «integra los gastos realizados en el proyecto, los gastos e intereses del crédito bancario formalizado para atender los gastos del encargo, el importe de los trabajos realizados en el proyecto y el beneficio industrial calculado en base al 6 por 100 del proyecto».

Por su parte, CEBRIÁN HERRANZ y PASCUAL MARTÍN⁶² examinan los diversos conceptos que pueden integrar el resarcimiento del contratista y dejan igualmente constancia de la incertidumbre que rige en la materia y las lagunas de las leyes: son más los pronunciamientos favorables al reconocimiento del beneficio industrial que los contrarios; para la compensación de los gastos generales hay una única referencia de una Sentencia del Tribunal Supremo de 2000, que es favorable a su reconocimiento porque el empresario se vería empobrecido en la cuantía de los gastos generales de su actividad; por lo que hace a los intereses de demora, está suficientemente extendida la opinión de que no se devengan con la emisión de una factura, sino hasta que haya un reconocimiento expreso por la Administración de la irregularidad de la actuación y el importe líquido y exigible de la compensación; «En cuanto al IVA, la jurisprudencia señala que no procede incluir su importe sobre la base respecto de la cual se calculan los intereses. Finalmente no procede aplicar a las unidades no contempladas en el proyecto la revisión de precios por cuanto que ésta únicamente puede tener como objeto las obras amparadas en el contrato».

4. SOBRE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS GESTORES PÚBLICOS

Por último, tanto ORQUÍN SERRANO⁶³ como VALERO ESCRIBANO⁶⁴ analizan la cuestión relativa a la exigencia de responsabilidades a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas causantes de la contratación irregular.

.....

60 STS de 18 de junio de 2004 (Recurso 2000/1999 - Roj: STS 4264/2004 - ECLI: ES:TS:2004:4264).

61 GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2008): «Efectos de la declaración de invalidez del contrato público», en *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 76 (2008), p. 43.

62 CEBRIÁN HERRANZ, Laura / PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio (2018): *op. cit.*, pp. 33-40.

63 ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): *op. cit.*, p. 91.

64 VALERO ESCRIBANO, José Ignacio (2015): *op. cit.*, pp. 174-177.

Valga la cita de la detallada explicación recogida por ORQUÍN SERRANO que, remitiéndose a CUBILLO RODRÍGUEZ⁶⁵, describe dos grupos de responsabilidades y hace una última referencia al régimen sancionador de la Ley de Transparencia:

Dentro del primer grupo, [...] las *responsabilidades resarcitorias o reparatorias*, encontraríamos los siguientes subtipos de responsabilidad:

- a) Responsabilidad por daños y perjuicios causados a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.
- b) Responsabilidad administrativa patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios ocasionados, de conformidad con el inciso primero de la DA 28^a de la LCSP, en relación con lo dispuesto en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.
- c) Responsabilidad contable, regulada en los términos previstos en los art. 176 a 179 de la Ley General Presupuestaria.

Dentro del segundo grupo relativo a las *responsabilidades punitivas o sancionatorias*, destaca el autor:

- a) Responsabilidad penal, derivada de las diversas conductas punibles recogidas en el Código Penal en relación con la actuación de los funcionarios y autoridades.
- b) Responsabilidad disciplinaria, recogida en el Título VII del Texto Refundido del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Por último, la *Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* ha introducido en el ámbito del buen gobierno económico, un conjunto de infracciones y sanciones a través de las cuales depurar las responsabilidades derivadas de la actuación de los altos cargos. Estas responsabilidades son exigibles, de conformidad con el artículo 25 de la citada ley, en los tres niveles territoriales de la Administración: estatal, autonómico y local.

Es el art. 28 de la Ley, el que específicamente se destinada a tipificar las infracciones en materia de gestión económico-financiera, en los términos allí previstos, siendo una de ellas la asunción de compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la LGP, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

Las sanciones se prevén en el art. 30 de la ley y entre otras se prevén la declaración del incumplimiento y su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o diario

.....

65 De la bibliografía de ORQUÍN SERRANO, *op. cit.*; CUBILLO RODRÍGUEZ, Carlos: «La responsabilidad contable derivada de los contratos del sector público», *Revista Española de Control Externo*, vol. X, 30 (septiembre 2008), pp. 31-56.

oficial que corresponda o la no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.

Como se puede observar, no hay escasez de regulación en este aspecto de las consecuencias para las autoridades y personal responsables de la contratación irregular.

Sí puede haber quizá un exceso, y lo verdaderamente eficaz sería mayor claridad y simplificación en términos de responsabilidad económica (acción de regreso) y disciplinaria.

Pero la medida más necesaria parece ser la que apunta DE VICENTE GONZÁLEZ⁶⁶: la «Imperatividad en el ejercicio de las acciones disciplinarias en que hubieran podido incurrir los funcionarios como consecuencia de dolo o negligencia grave». Esto es, que se apliquen de manera efectiva y en todos los casos. Con la graduación que sea pertinente, pero que la contratación irregular no equivalga a la contratación legal y tenga sus consecuencias efectivas, también para sus responsables públicos.

V. UNA PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*: LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD CONTRACTUAL INFRINGIDA

1. LA NECESIDAD DE CLARIDAD Y PRECISIÓN NORMATIVA

El análisis de los pronunciamientos de los órganos consultivos y tribunales y la lectura de la doctrina especializada dejan en evidencia las limitaciones que presenta la legislación actual y los problemas que la falta de claridad (y, probablemente, de decisión) provoca cuando se trata de dar respuesta a una patología tan grave como es la contratación irregular.

No en vano, la complejidad y oscuridad de las normas contribuyen a que, en la práctica, las soluciones sean igual de opacas y confusas. En ese ambiente, es fácil atender únicamente al objetivo inmediato y echar mano de un ramillete de vocablos y expresiones escogidos para dar sentido al resultado deseado. De esta forma, se halla una solución puntual y momentánea pero se deja el problema intacto, o aumentado, para que lo solucione el siguiente.

La claridad normativa, empero, es imprescindible. Y debe comenzar por introducir concreción terminológica para intentar arrojar algo de luz en el problema.

.....

66 DE VICENTE GONZÁLEZ, José Luís (2005): *op. cit.*, p. 438.

En aras a la claridad, LEIVA ESCUDERO⁶⁷ pone de manifiesto la confusión de conceptos y ofrece la precisión necesaria para distinguirlos adecuadamente.

El recurso a la figura del *reconocimiento extrajudicial de créditos* por parte de los entes locales para abonar el pago al contratista por los trabajos ejecutados de un contrato nulo, pone de manifiesto a mi juicio una clara confusión entre el aspecto sustantivo o cuestión de fondo (el título material que ampararía ese pago al contratista) y la cuestión o procedimiento meramente presupuestario.

En este punto debe distinguirse claramente el aspecto sustantivo del aspecto procedimental y presupuestario. Diferenciación no siempre nítida en la práctica y que conviene resaltar.

Así, en el caso del contrato nulo ejecutado por el empresario, entiendo que el título material del pago que ha de hacerse por el trabajo ejecutado es el principio general de prohibición del enriquecimiento injusto. Ahora bien, cuestión distinta será la del encaje en el ámbito presupuestario de ese pago que necesariamente ha de hacerse.

Y es que el procedimiento de ejecución presupuestaria se puede decir que opera en la práctica como paralelo a los procedimientos sustantivos. Es el caso del procedimiento de contratación pública. En el cual, el procedimiento de ejecución presupuestaria discurre paralelamente al de contratación, según se van cumpliendo los diferentes hitos de este último. [...] En definitiva, ocurre que el procedimiento presupuestario discurre en paralelo y en cierta medida inmerso en los procedimientos administrativos que podrían denominarse sustantivos: contratación, otorgamiento de subvenciones etc.

En el ámbito local, sin embargo, se observa en la práctica que en numerosas ocasiones las entidades locales acuden a una figura meramente presupuestaria para paliar el problema comentado de los pagos que han de hacerse a los contratistas por la ejecución de contratos nulos [...].

El reconocimiento extrajudicial de créditos es una figura establecida como digo en el art. 60.2 del Real Decreto 500/1990 que dispone que: *Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria* [...]. Se trata por lo tanto de una previsión de naturaleza presupuestaria, que sencillamente permite otorgar al Pleno de la entidad local la competencia para reconocer las obligaciones cuando no tengan consignación presupuestaria.

Así, conforme precisa el autor, *título material* es lo que en este trabajo he denominado fuente o título de la obligación de pago, es decir, el motivo que jus-

.....

67 LEIVA ESCUDERO, Guillermo (2019): "Procedimiento adecuado para el pago por la ejecución de un contrato público nulo. Especial referencia a la indebida utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos", *Actualidad administrativa*, 3, Wolters Kluwer (marzo 2019), pp. 1-11.

tifica que haya de abonarse una cantidad al empresario al que se ha contratado irregularmente. Las distintas justificaciones que se han analizado son el enriquecimiento injusto, el daño antijurídico y la liquidación del contrato, aunque hay referencias a otras posibles fuentes como la quiebra del principio de riesgo y ventura y el principio de la equivalencia económica de las prestaciones⁶⁸.

Es necesario distinguir la fuente de la obligación de pago, por un lado, y el *procedimiento* que se ha de seguir para la subsanación de la contratación irregular, por el otro, entre otras razones porque la subsanación requerida no puede limitarse a resolver la obligación de pago, sino que debe tener como objetivo principal el de la restauración de la legalidad infringida.

Y dentro del concepto de procedimiento, es igualmente necesario distinguir el *procedimiento sustantivo*, que es el conjunto de trámites que se deben seguir para declarar la existencia de una infracción y determinar las consecuencias correspondientes, del *procedimiento presupuestario*, que no es el cauce adecuado para las finalidades anteriores, sino que se limita al conjunto de trámites necesario para rectificar el defecto presupuestario y dar acogida a las consecuencias económicas que resulten del procedimiento sustantivo en el presupuesto y la contabilidad de la entidad pública.

Así, *procedimientos sustantivos* analizados en este trabajo son la reclamación directa, la responsabilidad patrimonial y la revisión de oficio, mientras que el reconocimiento extrajudicial de créditos es un *procedimiento presupuestario* que debe seguir al sustantivo, paralela o posteriormente, pero no lo puede suplir.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 294/1994⁶⁹ que cita GARCÍA MOLINERO⁷⁰ aporta algún elemento más para distinguir adecuadamente la naturaleza del procedimiento presupuestario:

Para una cabal comprensión de esta cuestión en el caso que aquí se trata es preciso arrancar del peculiar entrecruzamiento entre la legalidad administrativa, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art.

.....

68 GARCÍA-ORTELLS, Francisco (2019): «La equivalencia económica de las prestaciones y el obligado pago de los trabajos extracontractuales en la contratación pública», en la web del *Observatorio de Contratación Pública*, de 17 de junio de 2019. <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.518/re/menu.3/chk.9552b81683ee4b6ee6d3831e823801a8> [consultado el 2019-09-02].

69 STC 294/1994, de 7 de noviembre. BOE núm. 298, de 14/12/1994. ECLI:ES:TC:1994:294.

70 GARCÍA MOLINERO, Álvaro (2019): «La necesaria tramitación del procedimiento de revisión de oficio ante prestaciones realizadas sin la necesaria cobertura contractual. Análisis jurisprudencial», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 6 (2019), pp. 80-94.

103.1 CE), y la legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias del Estado, en particular de las obligaciones legales que son las que aquí nos importan cuyas vicisitudes aparecen condicionadas en su exigibilidad y momento del pago a la existencia del correspondiente crédito presupuestario consignado en los Presupuestos Generales del Estado.

Este entrecruzamiento entre el principio de legalidad administrativa y el de legalidad presupuestaria, tiene su raíz en la separación o desconexión entre la fuente de las obligaciones del Estado o título jurídico del cual pueden nacer válidamente las obligaciones económicas del Estado y la fuente del gasto público, esto es el procedimiento específico a través del cual la Hacienda cumple sus obligaciones contraídas y se libera de sus deudas mediante el pago [...].

De esta forma, podemos concluir que el *procedimiento sustantivo* se corresponde con la legalidad administrativa, que es donde se encuentra la fuente de las obligaciones del Estado; mientras que el *procedimiento presupuestario* pertenece a la legalidad presupuestaria, donde se encuentra la fuente del gasto público.

Así, podemos ya distinguir adecuadamente cada uno de los conceptos: legalidad administrativa, procedimiento sustantivo y fuente de la obligación de pago; junto a legalidad presupuestaria, procedimiento presupuestario y fuente del gasto público.

Y sobre la base de estas precisiones terminológicas podemos *limpiar el bosque de maleza* y definir adecuadamente el problema: la contratación irregular supone la vulneración de la legalidad, en su doble vertiente administrativa (contractual) y presupuestaria, y su rectificación exige la restauración completa de la legalidad infringida.

De esta restauración nacerán las correspondientes consecuencias, es decir, la propia restauración será la fuente de las obligaciones de reparación que correspondan.

2. BASES PARA UN OBJETIVO

En la búsqueda de una solución adecuada al problema, la preocupación no puede seguir siendo la misma que hasta ahora, limitada a abonar la prestación mal encargada al contratista y pasar página.

Es imprescindible que se reconozca que la contratación irregular supone un incumplimiento patológico de la ley, inaceptablemente frecuente, y con graves consecuencias para la gestión de los recursos públicos y el bien común.

Se pierden ingentes cantidades de los impuestos que abonamos todos por la falta de planificación, por el recurso cómodo al proveedor habitual y por el desprecio hacia las ventajas que reporta el cumplimiento de los principios de publicidad, procedimiento, libre concurrencia y rendición de cuentas.

En su consecuencia, el objetivo debe ser combatir la patología e impedir que se reproduzca.

Por lo tanto, la postura a adoptar frente a un supuesto de contratación irregular debe tener un claro propósito: reconocer que se ha vulnerado la legalidad y que debe forzosamente seguirse un procedimiento para restaurar el orden infringido, con consecuencias que hagan que sea más ventajoso cumplir la ley que repararla posteriormente.

Como puntales básicos de esta postura, debe quedar taxativamente prohibido el pago de ninguna factura que no se corresponda con una prestación contratada de forma regular o cuya irregularidad haya sido reparada conforme al procedimiento establecido en la ley; y la reparación de la irregularidad debe tener un coste en términos de procedimiento, de pago al contratista y de determinación de las responsabilidades correspondientes.

Así, la constatación de la existencia de una prestación ejecutada –o en ejecución– que no ha sido contratada de acuerdo con la ley, debe llevar a *frenar en seco* e iniciar la tramitación correspondiente para declarar la ilegalidad y determinar las consecuencias, tanto en términos de liquidación de la prestación ejecutada como de responsabilidades de las partes implicadas.

Por ello, propongo un único concepto que reúna los ingredientes que antes hemos distinguido, y que ya se conoce en la legislación urbanística: la restauración de la legalidad contractual infringida.

Un concepto que constituye tanto el *procedimiento* o conjunto de trámites a seguir ante un supuesto de contratación irregular como la *f fuente de las obligaciones* resultantes o título que justifica su determinación, con el *objetivo* de reconocer expresamente la irregularidad y desalentar su reproducción.

3. EL PROCEDIMIENTO DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD

Ante las carencias de la legislación actual, es necesaria una reforma que ponga el acento en ese objetivo: reconocer la irregularidad, repararla y desincentivarla para que no se perpetúen las malas prácticas.

No se trata de volver a inventar la rueda, porque los elementos necesarios de la declaración de invalidez de los actos administrativos ya están profusamente contemplados en la legislación administrativa común.

Pero sí parece necesario configurar un procedimiento específico para el ámbito contractual, que persiga explícitamente el fenómeno de la contratación irregular y reúna los mecanismos oportunos para la restauración tanto de la legalidad sustantiva como de la legalidad presupuestaria.

Entiendo que los elementos básicos del procedimiento de restauración de la legalidad contractual podrían ser los siguientes:

A. Trámites del procedimiento

a) El procedimiento se iniciaría, naturalmente, bien de oficio, con la detección de una prestación realizada por un contratista al margen de los requisitos legalmente establecidos, o bien a instancia del propio interesado, normalmente en forma de reclamación de pago o de recepción de la prestación por parte del empresario.

b) Comenzada la tramitación, el paso inicial debería ser el de la determinación preliminar de las circunstancias de la irregularidad, esto es, la descripción de las prestaciones ejecutadas y la identificación de los defectos legales en los que se ha incurrido.

A tal efecto, considero imprescindible la participación conjunta de quienes ostentan la función de asesoramiento legal y la función de control y fiscalización interna de la entidad pública, mediante la emisión de sendos informes que analicen y califiquen las infracciones cometidas, tanto las sustantivas como las presupuestarias⁷¹; previa obtención, a su requerimiento, de la información pertinente por parte de las unidades gestoras o servicios técnicos que puedan arrojar luz u opinión técnica sobre lo acaecido.

c) Así, estos informes recogerían las circunstancias señaladas e identificarían inicialmente las infracciones cometidas, señalando de esta forma el siguiente paso en el procedimiento: el del cauce adecuado para la restauración de la legalidad.

- Si las infracciones identificadas fueran meras causas de anulabilidad (arts. 40 LCSP y 48 LPAC), bastaría con acudir a la convalidación de la contratación por medio de la subsanación de los elementos omitidos o infringidos (art. 52 LPAC).
- Si, como parece suceder en la inmensa mayoría de los casos, nos encontráramos ante supuestos de nulidad de pleno derecho, (arts. 39 LCSP y 47 LPAC), el cauce debería ser el de la revisión de oficio (arts. 41 LCSP y 106

.....

71 En el ámbito local me refiero, evidentemente, a la emisión de sendos informes por parte de la Secretaría y de la Intervención municipales (arts. 3 y 4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; que se refieren, respectivamente, a la función de asesoramiento legal preceptivo que corresponde a la Secretaría y a la función de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria que corresponde a la Intervención).

LPAC), con dictamen preceptivo y favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente⁷².

d) Sea por causa de nulidad o anulabilidad, el expediente requeriría un trámite contradictorio para determinar si procede abonar un precio al contratista y cuantificar su importe, conforme a los parámetros que establezca la ley y a los que haremos mención más detallada en un apartado posterior. Este trámite recabaría las alegaciones y justificaciones pertinentes del contratista, que no se han de limitar a la presentación de una factura; y los informes pertinentes de los servicios técnicos de la entidad contratante, así como de la dirección facultativa en el caso de las obras.

e) En caso de que se derivara una obligación de pago a favor del contratista, habrían de realizarse los trámites necesarios para reparar la infracción presupuestaria y acoger la obligación de pago en la legalidad del presupuesto y de la fuente del gasto público, a fin de poder proceder al pago efectivo que de otra forma no sería posible.

A estos efectos, sería imprescindible que la reforma incluyera la adaptación y aclaración de las diversas normas presupuestarias vigentes, y su coordinación dentro de este procedimiento de restauración de la legalidad contractual⁷³.

.....

72 Merece un breve comentario la opinión manifestada en relación con las modificaciones contractuales por GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2018): „Invalidez del contrato público”, en GALLEGRO CÓRCOLES, Isabel / GAMERO CASADO, Eduardo (coords.): *Tratado de contratos del sector público*, vol. 1, cap. XV, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 801-834.

El autor defiende que los modificados irregulares se consideraban nulos de pleno derecho en la legislación anterior, por prescindir absolutamente del procedimiento, pero que han pasado a ser meramente anulables con la nueva LCSP 9/2017, al ser incluidos en su art. 40, letra a).

Pero lo cierto es que el motivo de anulabilidad del citado precepto se refiere el «incumplimiento de las circunstancias y requisitos exigidos para la modificación de los contratos en los artículos 204 y 205», lo cual significa que el modificado es anulable solo en estos casos (modificaciones previstas del art. 204 o modificaciones imprevisibles, prestaciones complementarias y modificaciones no sustanciales del art. 205), no así cuando se prescinde absolutamente del procedimiento legalmente establecido y, particularmente, de las especialidades procedimentales del art. 207, que no se recoge en el art. 40.a).

Por ello, habrá que distinguir la infracción concreta en cada supuesto de modificación irregular. Los modificados que siguen algún tipo de procedimiento y se formalizan, pero incumplen los requisitos exigidos en los arts. 204 y 205, serán anulables. Pero aquellos que prescinden absolutamente del procedimiento, se deben a instrucciones verbales de la dirección facultativa o de la propia entidad contratante, seguirán siendo nulas de pleno derecho.

73 En el ámbito local, y coincidiendo con MOREO MARROIG (2015) –no se señala la página por tratarse de una publicación electrónica y haberse consultado su versión web– sería neces-

f) En el procedimiento de restauración de la legalidad sería también obligatorio identificar las posibles responsabilidades de las autoridades y del personal público involucrado en la contratación irregular, si las hubiere, a fin de que se dedujera testimonio de los particulares necesarios y se remitieran a los órganos competentes en cada ámbito para su instrucción y, llegado el caso, imposición de la consecuencia correspondiente. A estas responsabilidades dedicaré igualmente un apartado posterior.

g) En todo caso se habría de dar trámite de audiencia al contratista, así como a cualesquiera personas (dirección facultativa, autoridades o funcionarios, etc.) pudieran ostentar la condición de interesadas por tener derechos que pudieran resultar afectados por la decisión que en el mismo se adoptara; a lo que le seguiría el informe del responsable del asesoramiento jurídico de la entidad y la propuesta de resolución.

h) En los supuestos de anulabilidad y convalidación, finalizaría aquí el procedimiento, dictándose la oportuna resolución por el órgano competente; en los casos de nulidad de pleno derecho, este sería el momento en el que solicitaría el Dictamen preceptivo y vinculante del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente; siguiéndole la resolución correspondiente.

Con el procedimiento señalado, quedarían plenamente identificadas y reparadas las infracciones cometidas, subsanándose las omisiones groseras de los requisitos y procedimientos legalmente establecidos: quedaría restaurada la legalidad contractual vulnerada.

B. Consecuencias económicas para el contratista

Hemos dicho que se trata de recomponer la legalidad vulnerada y poner fin al vicio frecuente de su reproducción. Hemos visto la preocupación del Consejo Consultivo de Baleares, que de forma muy destacada denuncia de manera constante y sostenida en el tiempo que la patología ha acabado sustituyendo a la planificación y a los procedimientos y requisitos legalmente establecidos.

.....

sario en todo caso revisar el art. 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla la Ley reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos, que se limita a establecer que «Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera» y que no regula nada más de este mecanismo, habiendo dado lugar en buena medida al uso excesivo y abusivo de este trámite presupuestario.

Igualmente, se debería adecuar, o insertar en el propio procedimiento de restauración, el trámite relativo a la omisión de la función interventora que, para las entidades locales, dispone el art. 28 RCISL; o la omisión de intervención que establece el art. 32 RDCIIG.

Debería quedar claro, como vengo insistiendo, que la contratación irregular tiene un coste, también para el contratista, que no puede aspirar al mismo resultado económico en una contratación sujeta a los principios y procedimientos legales, que le ha sido adjudicada porque ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, que en un encargo que constituye una adjudicación directa sin procedimiento, concurrencia ni precio ajustado a mercado.

Por eso, la regla general debería ser la del resarcimiento, exclusivamente, de los costes en que el empresario ha incurrido para la ejecución de la prestación irregularmente ejecutada, excluyendo en todo caso el beneficio industrial.

El empresario que, contrariamente a la diligencia que se le ha de suponer, participa de una contratación cuya irregularidad no puede desconocer, no debe obtener el mismo rendimiento que el que lograría en una contratación regular.

Esta consecuencia económica debería servir, sobre todo, para desalentar a los empresarios de la participación en la contratación irregular e incentivar los mecanismos legales de contratación.

En mi opinión, eso sí, deben ser resarcidos todos los costes: tanto los costes directos como los indirectos, dado que la LCSP se refiere al necesario desglose de ambos conceptos en el presupuesto base de licitación (art. 100). También los gastos generales, concepto difícil de distinguir del de los costes indirectos, pero que incluyen tanto los llamados gastos generales de producción de la obra, suministro o servicio (concepto estricto de coste indirecto), como los gastos generales de estructura⁷⁴.

Esta regla debería regir sin duda en todos los casos de nulidad de pleno derecho: contrataciones verbales, modificaciones y prestaciones complementarias sin procedimiento, incluso en las prórrogas irregulares de contratos finalizados en los que cabe suponer que no resulta fácil a un empresario, que ha venido ejecutando un contrato perfectamente legal, decirle a la Administración que no continúa realizando la prestación correspondiente.

El empresario, sin embargo, conoce que el contrato está extinguido y, por lo tanto, debe saber que a partir de la prolongación está realizando los trabajos a coste, sin poder aspirar a beneficio alguno, porque es partícipe de la falta de planificación de la Administración y no debe sacar provecho de la misma.

.....

74 Para la mejor comprensión de estos conceptos, cabe consultar GÓMEZ GUZMÁN, Juan José (2019): «Valor estimado del contrato y cálculo de la estructura de costes», en el blog *Auditoría de Costes y Precios de Contratos*, de 21 de abril de 2018, entrada revisada y actualizada en marzo de 2019, en <http://auditoriadecostes.blogspot.com/2018/04/valor-estimado-del-contrato-y-calculo.html> [consultado el 2019-09-03].

Únicamente en aquellos supuestos susceptibles de convalidación, en los que quede acreditado que el defecto de anulabilidad es exclusivamente imputable a la Administración, cabría reconocer también al empresario el beneficio industrial. No tanto porque lo merezca o lo deje de merecer, sino por la escasa entidad de la irregularidad. Esto es, porque la restauración de la legalidad vulnerada no requiere que despliegue todo su alcance.

En cualquier caso, y como ya hemos señalado antes, la necesidad de abonar la prestación al contratista y el importe de la obligación de pago deberían fijarse de manera contradictoria en el seno del procedimiento de restauración. Este expediente contradictorio exigiría una descripción, medición y cuantificación lo más precisa posible de la prestación efectivamente realizada, y su valoración conforme a costes de mercado.

Una última mención en lo que se refiere a los intereses. Estos no deberían ser exigibles hasta después de la finalización del procedimiento de restauración y firmeza de la resolución fijando la cantidad correspondiente, pues hasta entonces no habrá un importe cierto, vencido y exigible.

C. Consecuencias para las autoridades y el personal responsable de la irregularidad

La contratación irregular también debe tener un coste para los gestores públicos responsables.

Lo cierto es que los distintos ámbitos de responsabilidad exigibles se encuentran ya profusamente regulados. A estos efectos, me remito a los trabajos ya citados de VALERO ESCRIBANO⁷⁵ y ORQUÍN SERRANO⁷⁶, y a la división que efectúan entre responsabilidades preparatorias y sancionatorias, a las que ya me he referido en el epígrafe §4.4.

Sería oportuna probablemente una aclaración y unificación de este régimen de responsabilidad en el marco de la legislación contractual, pero la reforma más relevante debería establecer la obligatoriedad de la exigencia de tales responsabilidades, o la «imperatividad» a la que se refiere DE VICENTE GONZÁLEZ⁷⁷, que también he citado antes.

Es decir, el procedimiento de restauración de la legalidad contractual debería contener un trámite y un pronunciamiento expreso sobre la existencia de in-

.....

75 VALERO ESCRIBANO, José Ignacio (2015): *op. cit.*, pp. 174-177.

76 ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): *op. cit.*, pp. 91-92.

77 DE VICENTE GONZÁLEZ, José Luis (2005): *op. cit.*, p. 438.

dicios de esas diversas responsabilidades, para, en tal caso, remitirlos a los cauces y órganos correspondientes para su tramitación.

D. Plazo de prescripción

Considero que este procedimiento de restauración de la legalidad contractual debería tener señalado un plazo específico de prescripción, para todos los supuestos de contratación irregular, independientemente de la causa. Por claridad del procedimiento y por seguridad jurídica.

La legislación administrativa común establece que la nulidad de pleno derecho no prescribe y la revisión de oficio no está sujeta a plazo (art. 106 LPAC), mientras que los supuestos de anulabilidad, a través de la declaración de lesividad, cuentan con un plazo de 4 años (art. 107 LPAC).

El art. 110 LPAC, sin embargo, contiene una disposición, invocada a menudo por los órganos consultivos que han abogado por una interpretación restrictiva de la revisión de oficio, que introduce una incertidumbre nada deseable:

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.

A su vez, los órganos consultivos que se han referido al plazo de prescripción lo han hecho habitualmente en procedimientos de responsabilidad patrimonial⁷⁸, en el que el plazo de prescripción es de un año. O, como es el caso concreto del Consejo Consultivo de Aragón⁷⁹, para compararlo con el plazo de cuatro años previsto para las obligaciones de Derecho Público (art. 25.1 LGP), que entiende aplicable a las reclamaciones directas fundadas en el enriquecimiento injusto.

Por todo ello, a fin de evitar la incertidumbre, procurar la seguridad jurídica y configurar una regulación clara, considero que el procedimiento de restauración de la legalidad contractual debería contar con un plazo específico y que este podría ser de cuatro años contados a partir de la finalización de la prestación objeto de contratación irregular, transcurrido el cual hasta los supuestos de nulidad de pleno derecho quedarían consolidados e irreparables, y quedaría vedada la reclamación de sus consecuencias económicas por los contratistas.

.....

78 Véase epígrafe §3.2.

79 CCAr 162/2019.

E. Los contratos menores

Para las contrataciones irregulares de obras, suministros y servicios por importes inferiores a los umbrales dispuestos en el art. 118.1 LCSP, aunque hubieran sido meramente verbales, considero que bastaría con un procedimiento abreviado o simplificado de convalidación.

No hay ausencia de procedimiento legalmente establecido, porque el contrato menor no es un procedimiento, es una adjudicación directa documentada. El informe de necesidad que se alude en el apdo. 1 o las justificaciones que se han de acreditar conforme al apdo. 3 configuran un conjunto ordenado de documentos, y no una sucesión de actuaciones y diligencias que preceden y justifican una resolución administrativa.

Por lo tanto, aunque el art. 118 tenga por título «expediente de contratación en contratos menores»; y aunque el art. 70.1 LPAC confunda en la misma definición el soporte documental (expediente) con la sucesión de actuaciones y diligencias (procedimiento), lo cierto es que no son la misma cosa y el expediente de contrato menor no es un procedimiento.

Es la conclusión que también alcanza la Audiencia de Cuentas de Canarias en el informe al que ya hemos aludido⁸⁰ y que, en mi opinión, no debe variar por el hecho de que la LCSP haya reforzado los requisitos de los contratos menores.

ACC 5/2014: En el caso de los contratos menores no hay ningún procedimiento para su adjudicación. En consecuencia, no se puede entender que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido cuando se haya ejecutado el contrato menor sin la aprobación previa del gasto. Esta ausencia sólo comporta un vicio de anulabilidad que puede validar el órgano competente, de acuerdo con el artículo 67 de la LRJAP/PAC, en el momento de reflejar contablemente el reconocimiento de la obligación.

Por lo tanto, la contratación verbal por importes inferiores a los umbrales de los contratos menores incurrirá en todo caso en vicio de anulabilidad, y podrá dar lugar a su convalidación, también en los casos de ausencia de aprobación previa del gasto o, en mi opinión, incluso en los supuestos de carencia o insuficiencia de crédito, aunque sea causa de nulidad de pleno derecho en virtud del art. 39.1.b) LCSP⁸¹.

Y ello por una razón práctica y de sentido común: porque *no hay que matar moscas a cañonazos*.

.....

80 ACC 5/2014.

81 Además, el art. 17 RCISL declara que los contratos menores están exentos de fiscalización previa en el ámbito local, por lo que tampoco se produce infracción de dicho mecanismo de control.

Lo anterior, en cualquier caso, no está exento de límites: cuando se detecte un fraccionamiento fraudulento o la acumulación en el mismo empresario de contratos menores que conjuntamente superen los umbrales establecidos, habrá que concluir que ya no estamos en el ámbito de los contratos menores y que nos enfrentamos a supuestos auténticos de contratación nula de pleno derecho por ausencia absoluta del procedimiento legalmente establecido.

F. Régimen igualmente aplicable a los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública

Por último, cabe preguntarse si el procedimiento de restauración de la legalidad contractual infringida resulta aplicable a los poderes adjudicadores que no tienen la condición de Administración Pública (PANAP).

Entiendo que la respuesta debe ser afirmativa, por el motivo que apunta GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA⁸²: el régimen que regula de los efectos de la invalidez de los contratos públicos «es único para todos los contratos celebrados por poderes adjudicadores, con independencia de su eventual carácter armonizado».

Y es que el art. 38 LCSP, que abre el Capítulo IV del Título I del Libro I, relativo al régimen de invalidez de los contratos públicos, se refiere expresamente a los contratos celebrados por los poderes adjudicadores, sin distinguir las Administraciones Públicas de los demás.

Además, cuando el art. 41 LCSP se refiere a la revisión de oficio, contiene una mención expresa al órgano competente para dicho procedimiento en el caso de los PANAP:

Artículo 41.3 LCSP: [...] serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública. En este último caso, si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria.

Por ello, no cabe sino concluir que la propuesta sobre el procedimiento de restauración de la legalidad contractual como mecanismo de reparación de la contratación irregular es igualmente extensible a los PANAP.

.....

82 GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2018): *op. cit.*, p. 848.

VI. CONCLUSIONES FINALES

La contratación irregular constituye una mala práctica por la que los poderes adjudicadores se proveen de obras, suministros y servicios sin sujetarse a los procedimientos y requisitos establecidos en la legislación comunitaria y nacional de contratación pública y defraudando los principios y finalidades que se disponen en la misma.

Los diversos órganos consultivos y tribunales jurisdiccionales estudiados dan medida preocupante de la frecuencia y diversidad de supuestos de la contratación irregular, así como de la heterogeneidad y confusión de las respuestas dadas a este notable problema.

En la casuística analizada, se reflejan encargos meramente verbales, en los que se produce una adjudicación directa sin seguir ningún procedimiento, normalmente al proveedor habitual; modificaciones de contratos en vigor y prestaciones adicionales a los mismos, que se dan al margen de los supuestos permitidos en la ley y a menudo de forma igualmente verbal; y prórrogas de contratos ya finalizados y extinguidos, que son prolongados indebidamente hasta que un nuevo y tardío proceso de licitación dé lugar a un nuevo contrato; todos estos supuestos, a menudo, acompañados de fraccionamientos fraudulentos o ausencia de crédito adecuado y suficiente.

En todos los casos, la reacción del sistema, a través de la intervención de estos órganos y tribunales, se produce una vez que la prestación ha sido ejecutada y el empresario encargado reclama su pago o plantea a la Administración la necesidad de su liquidación. Los dictámenes y resoluciones estudiados dan cuenta de las muy diversas formas en las que se ha abordado el problema: reclamaciones directas en ejercicio de la *actio de in rem verso*, procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración o la declaración de nulidad de la irregularidad detectada, a través de la revisión de oficio, con carácter previo al pago de la factura presentada por el empresario.

En cuanto a este pago, las justificaciones se han hallado en motivos igualmente variados como el principio de prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración, el daño antijurídico que el empresario no tiene obligación de soportar o la liquidación del contrato nulo, seguido de la restitución del valor de lo entregado por el reclamante.

Y, sin embargo, se ha hecho uso de esta heterogeneidad de conceptos de forma enmarañada y contradictoria, confundiendo el título que justifica el pago del precio al contratista con el procedimiento a seguir para la subsanación de la irregularidad. A menudo se ha utilizado, incluso se ha recomendado, la vía del reconocimiento extrajudicial de créditos, que no es un procedimiento sustantivo sino uno de naturaleza presupuestaria.

La doctrina especializada, en buena lógica, refleja la misma confusión. Aunque múltiples voces apuntan a la necesidad de tomar medidas para poner freno a estas patologías, limitando la valoración del importe a satisfacer al contratista y reforzando la exigencia de responsabilidades a las autoridades y gestores públicos responsables de la contratación irregular.

En realidad, se ponen de manifiesto dos problemas. Uno de enfoque: la respuesta hasta ahora ha sido puntual y reactiva, con la vista puesta fundamentalmente en solucionar la reclamación de pago formulada por el contratista y pasar página.

El otro problema es de índole legal: la falta de soluciones claras y unívocas y la proliferación de la contratación irregular ponen en evidencia las carencias de la ley y su incapacidad para dar una respuesta eficaz a esta patología. Lo que, a su vez, abona el campo para que se perpetúen las conductas que encuentran ventaja en la irregularidad, a sabiendas de que, pase lo que pase, la prestación se ejecutará y se encontrará la vía adecuada para resarcir al contratista.

Por eso, es necesario un cambio en los dos aspectos citados. En cuanto al enfoque, debe tener como objetivo la recuperación de la legalidad que la contratación irregular ha vulnerado, para restablecer el orden querido por la ley y, fundamentalmente, eliminar los incentivos de la contratación irregular.

En lo que hace a la cuestión legal, es necesaria una reforma que sirva a ese mismo enfoque: reconocer la irregularidad y repararla, estableciendo un procedimiento y unas medidas que sirvan para recuperar la legalidad y desalienten las malas prácticas, de forma que quede claro que la irregularidad tiene un coste en términos de procedimiento, de pago al contratista y de determinación de las responsabilidades de las personas implicadas.

Así, se propone un concepto que responda a las citadas premisas: la restauración de la legalidad contractual infringida.

Un concepto unívoco que se refiere, por un lado, al procedimiento o conjunto de trámites a seguir ante un supuesto de contratación irregular y, por el otro, a la fuente de las obligaciones y consecuencias resultantes o título que justifica su determinación, porque es la propia restauración de la legalidad la que da lugar, en su caso, al pago al contratista, o a la determinación de las responsabilidades correspondientes.

El procedimiento de restauración de la legalidad contractual, común para todos los poderes adjudicadores, también los que no tienen la condición de Administración Pública, comenzaría identificando las irregularidades cometidas, las sustantivas y las presupuestarias, y calificándolas como causa de anulabilidad o de nulidad de pleno derecho, mediante la intervención conjunta de quie-

nes ostenten la función de asesoramiento legal y la función de control y fiscalización interna de la entidad pública.

En todo caso, requeriría un trámite contradictorio, con alegaciones del empresario e informes de tasación de los servicios técnicos, para determinar la procedencia de abonar un precio al contratista y cuantificar su importe. En esta cuantificación se deberían considerar únicamente los costes en los que hubiera incurrido el empresario, descartando el beneficio industrial, porque debería quedar claro que no se puede obtener el mismo resultado de una contratación irregular que de otra legal.

Si se derivara una obligación de pago a favor del contratista, habrían de realizarse los trámites necesarios para reparar la infracción presupuestaria y poder proceder al pago efectivo una vez finalizado el procedimiento.

En el procedimiento sería también obligatorio identificar las posibles responsabilidades de las autoridades y del personal público involucrado en la contratación irregular y remitirlas a los cauces y órganos correspondientes.

Previo trámite de audiencia, la irregularidad sería objeto de resolución de convalidación en los supuestos de mera anulabilidad, mientras que requeriría informe favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente en los casos de nulidad de pleno derecho.

Para los importes inferiores a los umbrales del contrato menor, dado que el expediente de contratación no es un procedimiento, se propone la convalidación, salvo que se acredite un fraccionamiento fraudulento o varias adjudicaciones al mismo empresario que, conjuntamente, superen los citados umbrales, en cuyo caso se trataría de un supuesto de nulidad.

En definitiva, se trata de identificar y reconocer plenamente las infracciones cometidas, a fin de repararlas y restablecer el orden legal vulnerado, subsanando la omisión de procedimiento en la que se incurrió y determinando las consecuencias tanto para el contratista como para los gestores públicos, de forma que sea más beneficioso cumplir la ley que infringirla, y se rompa el círculo vicioso que perpetúa la contratación irregular.

Zumaia, septiembre de 2019.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GARCÍA, Sergio E. (2019): «Invalidez de los contratos y reconocimiento extrajudicial de créditos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2 (2019), pp. 42-46.
- BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2016): «Contratación verbal e ingresos obtenidos ilícitamente», *Revista Española de la Función Consultiva*, 26 (julio-diciembre 2016), pp. 89-102.
- CEBRÍAN HERRANZ, Laura / PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio (2018): «Obras ejecutadas sin la cobertura de un contrato: Enriquecimiento injusto y responsabilidad patrimonial», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* (junio 2018). <http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales/129-obras-ejecutadas-sin-cobertura-contractual> [consultado el 2019-08-23].
- (2019): «Obras ejecutadas sin la cobertura de un contrato (II): Convalidación de actuaciones y revisión de oficio», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* (enero 2019). <http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales/134-obras-ejecutadas-sin-cobertura-contractual-2> [consultado el 2019-08-23].
- COLÁS TENAS, Jesús (2019): «Contratación local», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018*, pp. 93-130.
- DE VICENTE GONZÁLEZ, José Luís (2005): «Enriquecimiento injusto y prestación no contratada en el ámbito de la Administración Local», *Revista de Administración Pública*, 168 (septiembre-diciembre 2005), pp. 409-441.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2008): «Efectos de la declaración de invalidez del contrato público», *Contratación administrativa práctica. Revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 76 (2008), p. 43.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2018): «Invalidez del contrato público», en GALLEGO CÓRCOLES, Isabel / GAMERO CASADO, Eduardo (coords.): *Tratado de contratos del sector público*, vol. 1, cap. XV, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 801-834.
- GARCÍA-ORTELLS, Francisco (2019): «La equivalencia económica de las prestaciones y el obligado pago de los trabajos extracontractuales en la contratación pública», en la web *Observatorio de Contratación Pública*, de 17 de junio de 2019. <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.518/re/menu.3/chk.9552b81683ee4b6ee6d3831e823801a8> (consultado el 2019-09-02).
- GARCÍA MOLINERO, Álvaro (2019): «La necesaria tramitación del procedimiento de revisión de oficio ante prestaciones realizadas sin la necesaria cobertura contractual. Análisis jurisprudencial», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 6 (2019), pp. 80-94.
- GÓMEZ GUZMÁN, Juan José (2019): «Valor estimado del contrato y cálculo de la estructura de costes», en el blog *Auditoría de Costes y Precios de Contratos*, de 21 de abril de 2018, entrada revisada y actualizada en marzo de 2019, en <http://auditoriadecostes.blogspot.com/2018/04/valor-estimado-del-contrato-y-calculo.html> [consultado el 2019-09-03].

- HORGUÉ BAENA, Concepción (2018): «Modificación de los contratos», en GALLEGO CÓRCOLES, Isabel / GAMERO CASADO, Eduardo (coords.): *Tratado de contratos del sector público*, vol. 3, cap. XLIII, Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 2259-2312.
- LEIVA ESCUDERO, Guillermo (2019): «Procedimiento adecuado para el pago por la ejecución de un contrato público nulo. Especial referencia a la indebida utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos» en *Actualidad administrativa*, 3, Wolters Kluwer (marzo 2019), pp. 1-11.
- MOREO MARROIG, Teresa (2015): «Reconocimiento extrajudicial de crédito. El artículo 60.2 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, ¿bálsamo de Fierabrás de la contratación irregular?», en *El blog de espublico*, de 27 de octubre de 2015. <https://www.administracionpublica.com/reconocimiento-extrajudicial-de-credito-el-articulo-60-2-del-decreto-5001990-de-20-de-abril-balsamo-de-fierabras-de-la-contratacion-irregular/> [consultado el 2019-09-01].
- ORQUÍN SERRANO, Juan José (2018): «Cuestiones a tener en cuenta ante la nulidad de los contratos administrativos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 9 (2018), pp. 79-93.
- VALERO ESCRIBANO, José Ignacio (2015): «La regularización de las facturas derivadas de contrataciones irregulares», *Revista Española de Control Externo*, vol. XVII, 50 (mayo 2015), pp. 149-179.

VIII. APÉNDICE

Dictámenes y resoluciones estudiados

ABREVIATURA	ÓRGANO	RESOLUCIÓN	FECHA	ORIGEN	PROCEDIMIENTO	FUENTE DE LA OBLIGACIÓN	IMPORTE PAGO	RE.*
STS 16/05/1986	Tribunal Supremo, Sala III, Sección 1ª	Sentencia de 16/05/1986, Roj: STS 10664/1986, ECLI: ES:TS:1986:10664	16/05/1986	Modificación irregular	Acto de in rem verso. Reclamación directa.	Enriquecimiento injustificado.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/ff6da69b198e1603/19960111								
STS 20/10/1987	Tribunal Supremo, Sala III, Sección 1ª	Sentencia de 20/10/1987, Roj: STS 6592/1987, ECLI: ES:TS:1987:6542	20/10/1987	Modificación irregular	Acto de in rem verso. Reclamación directa.	Enriquecimiento injustificado.	No dice / no limita cantidad	Si
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/0c58bbe65fd648a8/20051011								
CdE 3617/2000	Consejo de Estado	Dictamen 3617/2000	18/01/2001	Contratación verbal	Responsabilidad patrimonial.	Enriquecimiento injusto.	No dice / no limita cantidad	Si
DESCARGA: https://www.boe.es/buscar/doc.php?td=CE-D-2000-3617								
CCAnd 270/2002	Consejo Consultivo de Andalucía	Dictamen 270/2002	23/10/2002	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	Solo costes. No beneficio industrial, intereses ni iva	No
DESCARGA: https://server.knoysis.es/candalucia/kmpag?x=index								
STS 18/06/2004	Tribunal Supremo, Sala III, Sección 7ª	Sentencia de 18/06/2004, Recurso 2000/1999, Roj: STS 4264/2004, ECLI: ES:TS:2004-4264	18/06/2004	Contratación verbal	Acto de in rem verso. Reclamación directa.	Enriquecimiento injustificado.	Si beneficio industrial. No intereses.	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/972fb4860aa16189/20040821								
STS 24/10/2005	Tribunal Supremo, Sala III, Sección 4ª	Sentencia de 24/10/2005, Recurso 3444/2003, Roj: STS 6447/2003, ECLI: ES:TS:2005:6447	24/10/2005	Prestaciones adicionales sin procedimiento	Reclamación intereses pendientes después de liquidación de contrato nulo	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No intereses	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/28a390d5506f2f66/20051124								
CdE 1842/2007	Consejo de Estado	Dictamen 1842/2007	15/11/2007	Contratación verbal	Responsabilidad patrimonial.	Dato antijurídico	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: https://www.boe.es/buscar/doc.php?td=CE-D-2007-1842								

* Exigencia de responsabilidades.

ABREVIATURA	ÓRGANO	RESOLUCIÓN	FECHA	ORIGEN	PROCEDIMIENTO	FUENTE DE LA OBLIGACIÓN	IMPORTE PAGO	RE.*
CdE 97/6/2008	Consejo de Estado	Dictamen 97/6/2008	17/07/2008	Contratación verbal	Responsabilidad patrimonial.	Dato antijurídico	No dice / no limita cantidad	Si
DESCARGA: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2008-976								
CJCat 178/2009	Comisión Jurídica de Cataluña	Dictamen 178/2009	11/06/2009	Prestaciones adicionales sin procedimiento	Revisión de oficio.	Enriquecimiento injustificado.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: https://portalidoge.gencat.cat/utillsEADOPP/PDF/noDOGC/1396306.pdf								
CCCan 525/2009	Consejo Consultivo de Canarias	Dictamen 525/2009	07/10/2009	Modificación irregular	Responsabilidad patrimonial.	Enriquecimiento injustificado.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: dcc.consultivodcanarias.org/2009/0525.pdf								
STSJ Baleares 19/01/2010	Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª	Sentencia 36/2010, de 19/01/2010. Recurso 862/2005, Rof. STSJ BAL. 33/2010, ECLI: ES:TSJBAL:2010:33	19/01/2010	Contratación verbal	Acto de in rem verso. Reclamación directa.	Enriquecimiento injustificado.	No honorarios profesionales por mala fe	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/9fa7a4d074ec55f820100408								
CdE84/1/2010	Consejo de Estado	Dictamen 84/1/2010	17/06/2010	Prórroga irregular	Responsabilidad patrimonial.	Dato antijurídico	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2010-841								
TAN 2010-09484	Tribunal Administrativo de Navarra, Sección 3ª	Resolución 2010-09484	03/11/2010	Contrato menor sin consignación presu- puesta	Recurso de alzada del interventor contra acuerdo del pleno de pago de factura	Interesante solo por el voto particular que limita conceptos de pago	Solo costes. No beneficio industrial. La cantidad habría de fijarse en expediente contradictorio	No
DESCARGA: https://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Economia+yy+Hacienda/Acciones/Buscadores+de+informacion+fiscal/Generar+Docs+generalDocs?Ruta= 450F1D-DD48-4269-A00D-9130E42E4C88 &Tipo=I								
STS 15/12/2011	Tribunal Supremo, Sala III, Sección 7ª	Sentencia de 15/12/2011, Recurso 2074/2008, Rof. STS 8488/2011, ECLI: ES:TS:2011:8488	15/12/2011	Modificación irregular	Acto de in rem verso. Reclamación directa.	Enriquecimiento injustificado.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/b38bbe81692e939c20120102								
CdE 1724/2011	Consejo de Estado	Dictamen 1724/2011	21/12/2011	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No

ABREVIATURA	ÓRGANO	RESOLUCIÓN	FECHA	ORIGEN	PROCEDIMIENTO	FUENTE DE LA OBLIGACIÓN	IMPORTE PAGO	RE.*
DESCARGA: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2011-1724								
CCBal 93/2012	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 93/2012	03/10/2012	Prórroga irregular	Revisión de oficio. Aunque recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.conselliconsultiu.es/PDF/093-2012.pdf?i=20190824121847								
CJCat 388/2012	Comisión Jurídica de Cataluña	Dictamen 388/2012	29/11/2012	Contratación verbal	Revisión de oficio. Rechaza causas de nulidad y apunta a declaración de lesividad y enriquecimiento injustificado	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: https://portalldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/noDOGC/1408328.pdf								
CJCat 394/2012	Comisión Jurídica de Cataluña	Dictamen 394/2012	04/12/2012	Prórroga irregular	Responsabilidad patrimonial.	Enriquecimiento injustificado.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: https://portalldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/noDOGC/1408340.pdf								
STS 11/01/2013	Tribunal Supremo. Sala III. Sección 7ª	Sentencia de 11/01/2013. Recurso 5082/2010. Roi-ST5 462/2013. ECLI: ESTS:2013-462	11/01/2013	Contrato nulo por defecto imputable a administración y sin materia del contracta	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No beneficio industrial en contrato inexistente. Voto particular relevante: si resolución contractual conlleva beneficio industrial, no puede quedar en peor situación el contrato nulo por culpa de administración.	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/2b5a7a299c2ce520/20130225								
CCCan 220/2013	Consejo Consultivo de Canarias	Dictamen 220/2013	19/06/2013	Prestaciones adicionales sin procedimiento	Revisión de oficio.	Enriquecimiento injustificado.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: dcc.consultivodcanarias.org/2013/0220.pdf								
CCAnd 578/2013	Consejo Consultivo de Andalucía	Dictamen 578/2013	11/09/2013	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No beneficio industrial. Como el precio ya se ha percibido, se debe devolver.	No
DESCARGA: https://server.knoysys.es/ccandalucia/kmpag?x=index								
JCCAr 18/2013	Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón	Informe 18/2013	25/09/2013	Modificación irregular	Mera consulta		No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: https://www.aragon.es/documents/2012/7674325/INFORME_18_2013.pdf?be316159-4c83-af69-0b8b-2ad52e0e0f5b								

ABREVIATURA	ÓRGANO	RESOLUCIÓN	FECHA	ORIGEN	PROCEDIMIENTO	FUENTE DE LA OBLIGACIÓN	IMPORTE PAGO	RE.*
SAN 08/04/2014	Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª	Sentencia de 08/04/2014, Recurso 393/2012, Rof: SAN 1924/2014, ECLI: ES:AN:2014:1924	08/04/2014	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/e9197defd21d0d82/20140516								
CCBal 57/2014	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 57/2014	21/05/2014	Prórroga irregular	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.consejllconsultiu.es/PDF/057-2014.pdf?te=20190824121928								
CCBal 100/2014	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 100/2014	24/09/2014	Prórroga irregular	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.consejllconsultiu.es/PDF/100-2014.pdf?te=20190824121947								
CCBal 101/2014	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 101/2014	24/09/2014	Contratación verbal	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.consejllconsultiu.es/PDF/101-2014.pdf?te=20190824122002								
AAC 5/2014	Audiencia de Cuentas de Canarias	Consulta 5/2014	11/12/2014	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	Si
DESCARGA: www.acuentascanarias.org/sites/default/files/CACC05-14.pdf								
CCBal 149/2014	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 149/2014	22/12/2014	Prórroga irregular	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.consejllconsultiu.es/PDF/149-2014.pdf?te=20190824122024								
CCAst 33/2016	Consejo Consultivo de Asturias	Dictamen 33/2016	11/02/2016	Prórroga irregular	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.ccasturias.es/documentos/2016/dictamen_0033-16.pdf								

ABREVIATURA	ÓRGANO	RESOLUCIÓN	FECHA	ORIGEN	PROCEDIMIENTO	FUENTE DE LA OBLIGACIÓN	IMPORTE PAGO	RE.*
CCBal 72/2016	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 72/2016	10/05/2016	Prórroga irregular	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice/no limita cantidad. Pe- ro voto particular concuernte si: nada de beneficio industrial y empresario no puede poner libre- mente el precio	No
DESCARGA: www.consellconsultiu.es/PDF/072-2016.pdf?te=20190824122037								
CCBal 77/2016	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 77/2016	09/06/2016	Contratación verbal	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice/no limita cantidad. Pe- ro voto particular concuernte si: nada de beneficio industrial y empresario no puede poner libre- mente el precio	No
DESCARGA: www.consellconsultiu.es/PDF/077-2016.pdf?te=20190824122247								
CCBal 101/2016	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 101/2016	25/07/2016	Prórroga irregular	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice/no limita cantidad. Pe- ro voto particular concuernte si: nada de beneficio industrial y empresario no puede poner libre- mente el precio	No
DESCARGA: www.consellconsultiu.es/PDF/101-2016.pdf?te=20190824122318								
CCBal 102/2016	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 102/2016	25/07/2016	Prórroga irregular	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice/no limita cantidad. Pe- ro voto particular concuernte si: nada de beneficio industrial y empresario no puede poner libre- mente el precio	No
DESCARGA: www.consellconsultiu.es/PDF/102-2016.pdf?te=20190824122351								
CCBal 108/2016	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 108/2016	25/07/2016	Contratación verbal	Revisión de oficio. Aun- que apunta a su abuso y recomienda otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice/no limita cantidad. Pe- ro voto particular concuernte si: nada de beneficio industrial y empresario no puede poner libre- mente el precio	No
DESCARGA: www.consellconsultiu.es/PDF/108-2016.pdf?te=20190824122415								
CJCat 33/2017	Comisión Jurídica de Cataluña	Dictamen 3/2017	23/02/2017	Contratación verbal	Revisión de oficio. Prin- cipio de aplicación res- trictiva	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	Necesaria comprobación de la realidad de las prestaciones fac- turadas así como de los concep- tos facturados	No
DESCARGA: https://portalldogc.gencat.cat/utillsEADOPP/PDF/noDOGC/1594413.pdf								

ABREVIATURA	ÓRGANO	RESOLUCIÓN	FECHA	ORIGEN	PROCEDIMIENTO	FUENTE DE LA OBLIGACIÓN	IMPORTE PAGO	RE.*
SJCA Ovie 12/06/2017	Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 Oviedo	Sentencia 148/2017, de 12/06/2017, Recurso 401/2016, Rof: SJCA: 2780/2017, ECLI: ES:JCA:2017:2780	12/06/2017	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/2c07ef995683538/20190108								
SJCA Tarragona 27/06/2017	Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 Tarragona	Sentencia 128/2017, de 27/06/2017, Recurso 394/2016, Rof: SJCA: 1552/2017, ECLI: ES:JCA:2017:1552	27/06/2017	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/1a694172b66b764/20180105								
CdE 543/2017	Consejo de Estado	Dictamen 543/2017	20/07/2017	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	Solo costes. No beneficio industrial. La cantidad habrá de fijarse en expediente contradictorio	No
DESCARGA: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-543								
CCBal 114/2017	Consejo Consultivo de Baleares	Dictamen 114/2017	04/10/2017	Prórroga irregular	Revisión de oficio. Aun que apunta a su abuso y recomendando otras vías.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice/no limita cantidad. Pero voto particular concurrente si: nada de beneficio industrial y empresario no puede poner libremente el precio	No
DESCARGA: www.consellconsultiu.es/PDF/114-2017.pdf?i=20190824122437								
SJCA Tarragona 20/10/2017	Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 Tarragona	Sentencia 213/2017, de 20/10/2017, Recurso abreviado 307/2017, Rof: SJCA: 1765/2017, ECLI: ES:JCA:2017:1765	20/10/2017	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.poderjudicial.es/search/openDocument/0b3918d978bd2868/20180223								
CdE 783/2017	Consejo de Estado	Dictamen 783/2017	16/11/2017	Prestaciones adicionales sin procedimiento	Acto de in rem verso. Reclamación directa.	Enriquecimiento injustificado.	Solo costes. No beneficio industrial.	Si
DESCARGA: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-783								

ABREVIATURA	ÓRGANO	RESOLUCIÓN	FECHA	ORIGEN	PROCEDIMIENTO	FUENTE DE LA OBLIGACIÓN	IMPORTE PAGO	RE.*
CdE 843/2017	Consejo de Estado	Dictamen 843/2017	20/12/2017	Prórroga irregular	No procede la revisión de oficio, pero sí abonar los trabajos realizados, en expediente contradictorio	No dice	Solo costes. No beneficio industrial. La cantidad habrá de fijarse en expediente contradictorio	No
DESCARGA: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-843								
CJMad 92/2018	Comisión Jurídica Asesora de Madrid	Dictamen 92/2018	22/02/2018	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	Solo costes. No beneficio industrial. La cantidad habrá de fijarse en expediente contradictorio	No
DESCARGA: www.madrid.org/cja/images/dictamenes/2018/dictamen_92_18_des.pdf								
CCAst 29/2018	Consejo Consultivo de Asturias	Dictamen 29/2018	22/02/2018	Contratación verbal	Revisión de oficio. Principio de aplicación restrictiva	Liquidación del contrato y restitución tras declaración de nulidad.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.ccasturias.es/documentos/2018/dictamen_0029_18.pdf								
CCCan 112/2018	Consejo Consultivo de Canarias	Dictamen 112/2018	27/03/2018	Contratación verbal	Revisión de oficio. Principio de aplicación restrictiva	Enriquecimiento injustificado.	Indemnización conforme 35 trlsp e intereses moratorios sg 216 trlscsp	No
DESCARGA: dcc.consultivodecanarias.org/2018/0112.pdf								
CJCat 171/2018	Comisión Jurídica de Cataluña	Dictamen 171/2018	26/07/2018	Contratación verbal	Revisión de oficio. Principio de aplicación restrictiva	No dice	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: https://portalldogs.genecat.cat/utilisEADOP/PDF/noDOGC/1690257.pdf								
SAN 12/09/2018	Audiencia Nacional. Saladele Contencioso-Administrativo. Sección 5ª	Sentencia de 12/09/2018. Recurso 247/2017. Roj: SAN 3564/2018. ECLI: ES:AN:2018:3564	12/09/2018	Contratación verbal	Revisión de oficio.	No dice	No intereses	Si
DESCARGA: www.poderjudicial.es/sarchopen/Documentos/43bf6d35acde9e86/20181026								
CCAst 51/2019	Consejo Consultivo de Asturias	Dictamen 51/2019	21/02/2019	Contratación verbal	Revisión de oficio. Principio de aplicación restrictiva	No dice	No dice / no limita cantidad	Si
DESCARGA: www.ccasturias.es/documentos/2019/dictamen_0051_19.pdf								

ABREVIATURA	ORGANO	RESOLUCIÓN	FECHA	ORIGEN	PROCEDIMIENTO	FUENTE DE LA OBLIGACIÓN	IMPORTE PAGO	RE.*
CCAst 102/2019	Consejo Consultivo de Asturias	Dictamen 102/2019	05/04/2019	Contratación verbal	Revisión de oficio. Principio de aplicación restrictiva	No dice	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: www.ccasturias.es/documentos/2019/dictamen_0102-19.pdf								
CCGal 13/05/2019	Consejo Consultivo de Galicia	163?	13/05/2019	No lo dice	Poco proclive a revisión de oficio. Aboga más por responsabilidad patrimonial	Enriquecimiento injustificado.	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: cegalicia.es/media/uploads/csg163castellano.pdf								
CCAnd 162/2019	Consejo Consultivo de Aragón	Dictamen 162/2019	18/06/2019	Contratación verbal	Revisión de oficio.	Enriquecimiento injustificado. Finalmente, liquidación del contrato..	No dice / no limita cantidad	No
DESCARGA: https://server.knoys.es/ccandalucia/impag?x=index								