

Inexistencia de contrato y enriquecimiento injusto de la administración

La omisión de las formalidades necesarias para la contratación administrativa no permite a la Administración oponer una pretendida inexistencia de contrato cuando ha recibido la prestación. Por el contrario, los defectos formales en la contratación deben ceder ante las exigencias del principio que prohíbe el enriquecimiento injusto o sin causa y por ello la Administración beneficiada con el bien o servicio, debe abonar el precio de lo recibido. Así lo ha concluido la Sentencia 939/2014, de 7 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León¹.

Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

De los antecedentes y fundamentos de la Sentencia 939/2014 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León resulta que, en virtud de un "presupuesto de obra" fechado el 12 de julio de 2010, rubricado por el Señor X y sellado por la Alcaldía del Ayuntamiento Z, el Señor X acometió el encargo presupuestado, consistente en la ejecución artística de una bola del mundo ornamental en acero de un diámetro de seis metros.

Ejecutada la obra y requerido su pago, el Ayuntamiento opuso la inexistencia de contrato², y dictó resolución desestimatoria de la reclamación de cantidad por incumplimiento del contrato efectuada por el recurrente; resolución frente a la que éste interpuso recurso contencioso administrativo.

La Sala de instancia³ desestimó el recurso negando la existencia de un contrato administrativo, ni siquiera un contrato menor, por *no haberse acreditado la existencia de encargo de la obra artística* por el Ayuntamiento así como por no apreciar la existencia de enriquecimiento injusto ni mala fe por parte de éste.

Señala el Tribunal Superior de Justicia en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia referida que la **celebración de un contrato administrativo**, de Derecho Público, requiere de los **trámites y las formalidades** a que se hace referencia en la normativa aplicable al presente procedimiento que no es otra que la Ley 30/2007 de 30 de octubre⁴, y que la omisión de los mismos conlleva la nulidad de pleno derecho, **sin perjuicio de las indemnizaciones que pueden corresponder a quien realizó determinadas prestaciones a favor de la Administración Pública**, sea por vía de *responsabilidad patrimonial*, sea por la de la **doctrina del enriquecimiento injusto**.

¹ Con el voto particular de uno de los Magistrados.

² Desde el entendido de que el sello de la alcaldía en el presupuesto de obra comportaba una recepción del presupuesto y no una aceptación del mismo.

³ Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 3 de Valladolid.

⁴ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP (derogada y sustituida por el actualmente vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

Da por reproducidas las argumentaciones esgrimidas en la sentencia apelada referidas a la necesidad de cubrir las formalidades prescritas en la ley para poder determinar la existencia del contrato administrativo⁵, pero discrepa en el valor que aquélla otorga a la documentación aportada, de la que se deduce la existencia incluso de una ubicación precisa y probable para la obra artística.

Por ello entiende el TSJCL que **no es un hecho controvertido** que **la obra** artística consistente en una bola del mundo de acero de amplias dimensiones **fue encargada por el Ayuntamiento**⁶, aun cuando únicamente existía un presupuesto de la misma, y ha sido efectivamente ejecutada, estando pendiente sólo su instalación.

Pero la omisión de las formalidades necesarias para la contratación administrativa no comporta que la Administración no tenga que abonar la obra, antes bien, los **defectos formales en la contratación deben ceder ante las exigencias del principio que prohíbe el enriquecimiento injusto o sin causa**.

No admite la Sentencia del TSJCL el argumento del Ayuntamiento acerca de la inexistencia del contrato por omisión total del procedimiento de contratación, pues entiende que de ello no puede derivarse sin más la exención de pago del precio de la obra⁷. No acepta tampoco como argumento defensivo el que el Ayuntamiento no haya hecho uso o dado utilización al trabajo realizado por el particular, porque la imposibilidad de puesta directa a disposición de la administración de la obra depende de la obtención de autorizaciones administrativas⁸.

⁵ Conforme al artículo 140 LCSP, los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación, constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público. El mismo precepto señala que en cuanto a los denominados contratos menores definidos en el art. 122.3 LCSP se estará, en cuanto a su formalización, a lo dispuesto en el art. 95 LCSP, según el cual los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el art. 95 LCSP. Este precepto establece que en los contratos menores definidos en el art. 122.3 LCSP, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan. Señalando también que en el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de supervisión a que se refiere el art. 109 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

⁶ Considera que el encargo se infiere de la constancia de un sello del Ayuntamiento, y de la firma de la entonces Alcaldesa, documento que tiene mayor valor que el de la simple presentación de un escrito ante la Administración, y refiere que ello basta para acreditar la existencia, no solo de conversaciones previas respecto del encargo de la obra, sino de las características de la misma, y la lógica también apariencia de dicho encargo por la plasmación de la firma y del sello, que bien pudiera ser interpretado en el sentido de una factible aceptación del encargo.

⁷ Señala que al contrario, acudiendo a principios generales de la contratación administrativa, la forma escrita, aunque es obligatoria, carece de carácter constitutivo, pues el contrato se perfecciona con la adjudicación definitiva, no con la formalización y desde ese mismo momento existe, y obliga como tal.

⁸ Expresa que la mera comunicación de la ejecución de la obra puede entenderse equiparable a una puesta a disposición de la Administración para el uso y aprovechamiento exclusivamente ornamental que tiene previsto este tipo de obras; y que los actos de entrega efectiva no pueden ser efectuados por el autor de la obra cuando son competencia exclusiva de la autoridad administrativa local por situarse la zona prevista de ubicación de la obra en una vía pública.

Por todo lo anterior y a la vista de la concurrencia de los elementos probatorios puestos de manifiesto a lo largo de la fundamentación de la sentencia⁹, el Tribunal considera que **ha existido un encargo por parte de la Administración, al menos tácito**¹⁰, que la obra se encuentra plenamente ejecutada y que si bien no ha sido objeto de entrega al Ayuntamiento, se encuentra a su disposición sin que exista por parte del reclamante obstáculo alguno para la instalación en la ubicación prevista (vía pública), todo lo que lleva a la **obligación del Ayuntamiento de abonar la obra ejecutada en aplicación del principio de prohibición de enriquecimiento injusto de la Administración**¹¹.

Por su virtud, el Tribunal acoge el recurso y con él la reclamación de cantidad por incumplimiento de contrato en relación a la ejecución artística, condenando al Ayuntamiento a indemnizar al autor de la obra con el valor de la misma en la cuantía de 47.850'20 euros.

⁹ En el que resultó acreditado mediante informe pericial tanto el valor de la obra (y cuyo importe viene prácticamente a coincidir con el señalado en el documento denominado por el recurrente presupuesto) como su correcta ejecución, y su puesta a disposición de la Administración, lo que permite convalidar la falta de entrega efectiva a la Administración, que no pudo efectuarse por ser de competencia exclusiva de la autoridad administrativa local por situarse la zona prevista de ubicación de la obra en una vía pública.

¹⁰ Con un principio de prueba como se corrobora del documento que el reclamante denomina presupuesto de la obra ejecutada cuyo precio reclama, fechado a 12 de julio de 2010.

¹¹ La omisión de las formalidades necesarias para la contratación administrativa no significa que la Administración no tenga que abonar las obras o trabajos realizados o los bienes suministrados. Los defectos formales en la contratación tienen que ceder ante las exigencias del principio que prohíbe el enriquecimiento injusto o sin causa, de acuerdo con una reiterada doctrina jurisprudencial (SSTS de 27-12-99 , 9-11-99 , 15-10-99 , 15-3-99 , 19-11-99 y 11-7- 97).

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. está integrado por Juan Santamaría Pastor, Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma jlpalma@gomezacebo-pombo.com o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel: 915 829 415)

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