

CIRCULAR DE LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL.

ASUNTO. Delimitar el alcance objetivo de la doctrina jurisprudencial fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2025 (Res. 1620/2025, Rec. 6516/2022) respecto de la aplicación del principio general de prohibición del enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación pública, y, en segundo lugar, determinar las consecuencias prácticas de dicha doctrina cuando, existiendo reparo de la Intervención a la adjudicación o a la continuidad de la prestación, éste ha sido levantado por la Presidencia, se ha acreditado la efectiva prestación del servicio y se ha presentado la correspondiente factura, singularmente en contratos de servicios.

Primera. A los efectos de resolver las cuestiones anteriores, procede tomar en consideración, como marco normativo básico, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), así como el 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 (en adelante, RCI).

En particular, resultan relevantes, por su directa conexión con la problemática suscitada, los preceptos, que se citan a continuación (a cuyo texto nos remitimos):

- Artículo 101 de la LCSP, en lo que se refiere a la determinación del valor estimado de los contratos, particularmente su apartado 2º en cuanto dispone que: «2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. (...)»
- Artículos 214 a 218 del TRLRHL y 12 y 15 del RCI, en lo relativo a la formulación y efectos de los reparos y las discrepancias en el control interno local.

Segunda. La STS 1620/2025 constituye un pronunciamiento de notable relevancia en el ámbito de la contratación administrativa, al precisar y delimitar la doctrina jurisprudencial sobre el enriquecimiento injusto en supuestos de obras ejecutadas sin cobertura contractual formal.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2025 (Res. 1620/2025, Rec. 6516/2022) parte de una premisa estructural que condiciona su alcance: el principio de prohibición del enriquecimiento injusto opera, en contratación pública, como una fuente de obligaciones distinta del contrato, de carácter excepcional, orientada a impedir un desplazamiento patrimonial sin causa, pero sin permitir que la Administración y el operador económico queden situados como si existiera un contrato válido con todas sus consecuencias económicas, precisamente porque, por





INTERVENCIÓN MUNICIPAL

definición, falta el soporte jurídico contractual y, por tanto, no pueden trasladarse automáticamente al plano extracontractual conceptos propios del precio contractual y de su estructura normativa.

En el fundamento de derecho séptimo, la Sala fija expresamente la doctrina jurisprudencial, declarando, en síntesis, que el principio se toma en consideración en los supuestos de reclamaciones económicas de un operador económico dirigidas a restablecer el equilibrio económico en aquellos supuestos de obras sin soporte contractual, siempre que la ejecución no sea imputable a la iniciativa del operador ni revele voluntad fraudulenta o abusiva del mismo, sino que, por el contrario, resulta exigible que la ejecución tenga origen en hechos dimanantes de la Administración que generen razonablemente en el contratista la creencia de un deber de colaboración, como sucede cuando existen indicios suficientes de consentimiento tácito “a su ciencia, vista y paciencia”, y, de forma particularmente relevante para la consulta, establece que **la indemnización no puede equipararse a la que correspondería en caso de contrato válido y que la cuantificación debe atender a su naturaleza restitutiva, incluyendo los costes en que se haya incurrido, pero no determinados conceptos propios de un contrato válidamente celebrado, singularmente beneficio industrial y gastos generales.**

La propia sentencia explicita el giro conceptual clave, al negar que el restablecimiento del equilibrio patrimonial pueda identificarse con lucro cesante o con la lógica de responsabilidad contractual, razonando que admitir una equivalencia económica entre la contratación irregular y el contrato válido convertiría el mecanismo excepcional en una vía habitual, favoreciendo una práctica contraria a la normativa contractual, presupuestaria y contable y, por tanto, incompatible con el sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho proclamado por el artículo 103.1 CE.

En coherencia con esa finalidad, **la Sala concluye que**, «atendiendo a la naturaleza restitutiva de la indemnización», ésta «debe incluir los costes en los que ha incurrido» el operador por la realización de las obras fuera del contrato, «pero **no los conceptos económicos que son propios de la ejecución de un contrato válidamente celebrado y presupuestado**», **identificando expresamente como tales el beneficio industrial y los gastos generales**, en conexión con la previsión del artículo 101.2 LCSP, en cuanto exige considerar, para la determinación del valor estimado de los contratos, «los gastos generales de estructura y el beneficio industrial», lo que refuerza que tales partidas responden a la lógica del contrato regular y no a la compensación restitutiva por inexistencia de cobertura válida.

En resumen, la sentencia realiza aportaciones fundamentales desde el punto de vista jurídico:

1. Delimitación del consentimiento tácito de la Administración: el Tribunal establece el criterio de las obras realizadas «a ciencia, vista y paciencia» de la Administración como indicador del consentimiento tácito que habilita la aplicación del principio del enriquecimiento injusto. Esta aquiescencia se manifiesta cuando la dirección facultativa conoce la ejecución de las obras sin formular objeciones y la Administración las recepciona sin reparo, destinándolas al uso público.
2. Naturaleza restitutiva versus resarcitoria de la indemnización: la sentencia clarifica que la indemnización derivada del enriquecimiento injusto tiene naturaleza restitutiva, no resarcitoria, lo que implica que su finalidad es restablecer el equilibrio patrimonial mediante





INTERVENCIÓN MUNICIPAL

el abono de los costes efectivamente incurridos, sin que pueda equipararse a las consecuencias económicas de un contrato válidamente celebrado.

3. **Exclusión de gastos generales y beneficio industrial.** El Tribunal fija como doctrina que los conceptos de gastos generales y beneficio industrial son propios exclusivamente de la contratación administrativa formal, al derivarse del presupuesto base de licitación como porcentajes del presupuesto de ejecución material. En consecuencia, no procede su inclusión en la indemnización por enriquecimiento injusto, que queda limitada a los costes efectivos de ejecución de las obras.

Tercera. Aunque el supuesto enjuiciado en la STS de 11 de diciembre de 2025 se refiere a la ejecución de obras complementarias que implicaban una modificación del objeto contractual sin tramitar el procedimiento de modificación, la doctrina que fija contiene elementos que, por su formulación y finalidad, exceden del caso concreto en lo que respecta a la naturaleza de la compensación **cuando la prestación se realiza sin soporte contractual válido**, pues lo determinante no es tanto la tipología contractual cuanto la ausencia de cobertura jurídica y el riesgo de “normalización” de la contratación irregular si se admitiera un efecto económico equivalente al contrato válido.

Desde esta perspectiva, y proyectándolo sobre los supuestos de continuidad del servicio o de prestaciones efectivamente realizadas sin contrato en vigor, incluso cuando la situación sea imputable a la Administración, exista aceptación expresa o tácita de la prestación y no concurra dolo, culpa o negligencia del contratista, lo que se desprende de la doctrina fijada es que **el principio de prohibición del enriquecimiento injusto seguirá operando como título habilitante para evitar un lucro sin causa de la Administración, pero la cuantificación no debe construirse, con carácter general, como “pago del precio” ni como abono íntegro de la factura** en sus términos, sino como compensación de naturaleza restitutiva, vinculada a los costes efectivos acreditados del empobrecimiento sufrido por el operador y al correlativo enriquecimiento de la Administración, **excluyendo, por tanto, en principio, el margen de beneficio y los gastos generales** entendidos como componentes típicos del precio contractual en un contrato regular y presupuestado.

En conclusión debe entenderse que, con carácter general, **la compensación ha de limitarse a los costes efectivos acreditados, excluyendo del abono los conceptos de gastos generales y beneficio industrial**, incluso en aquellos casos en los que la estructura real de costes de la prestación no responda a un esquema desagregado formalmente.

Cuarta. En el ámbito de las entidades locales, la existencia de reparo suspensivo produce, como regla general, la suspensión de la tramitación del expediente hasta que el reparo sea solventado, en los supuestos del artículo 216.2 TRLRHL. Por su parte, el RCI desarrolla el régimen, previendo el procedimiento de discrepancias cuando el órgano gestor no acepta el reparo, con resolución ejecutiva e indelegable del Presidente o, en los casos expresamente tasados, del Pleno.

Cuando la Presidencia levanta el reparo mediante la resolución de la discrepancia, la consecuencia propia del sistema no es la “convalidación” material de la irregularidad contractual o presupuestaria que originó el reparo, sino la habilitación para continuar la





INTERVENCIÓN MUNICIPAL

tramitación del expediente bajo responsabilidad del órgano que resuelve, con las obligaciones de información al Pleno, y eventualmente a los órganos de control externo, previstas en el TRLRHL y en el RCI. En consecuencia, aun existiendo levantamiento, el fundamento del eventual pago de prestaciones sin cobertura contractual continúa siendo extracontractual y excepcional, y no se transforma automáticamente en una obligación contractual plena de abono del precio facturado.

Por ello, si se parte de que la prestación se ha realizado efectivamente, ha sido aceptada expresa o tácitamente por la Administración local y no concurre mala fe del contratista, el levantamiento del reparo puede permitir la continuación procedimental y el reconocimiento de la obligación, pero la cuantificación del importe a reconocer y abonar, cuando no existe cobertura contractual válida, debe alinearse con la naturaleza restitutiva que la STS de 11 de diciembre de 2025 predica del enriquecimiento injusto, de manera que, **incluso en el escenario de levantamiento del reparo, el criterio acorde con la nueva doctrina es que el abono no se configure como pago íntegro de la factura en sus términos, sino como reconocimiento de un importe equivalente a los costes efectivos acreditados de la prestación, excluyendo el margen de beneficio y los gastos generales.**

En definitiva, teniendo en cuenta que se considera aplicable la doctrina de la STS 1620/2025 a los contratos de servicios, cuando exista reparo formulado por la Intervención respecto a la adjudicación o continuidad de la prestación, dicho reparo haya sido levantado por la Presidencia, se haya acreditado la efectiva prestación del servicio, y se haya presentado la correspondiente factura, **el pago debe de limitarse a los costes efectivos de la prestación, excluyendo beneficio industrial y gastos generales, aun cuando la prestación haya sido aceptada expresa o tácitamente por la Administración.**

CONCLUSIONES

Primera. La doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2025 (Res. 1620/2025, Rec. 6516/2022) no elimina la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto en contratación pública, pero sí supone un cambio de criterio en el sentido de que precisa de forma restrictiva su consecuencia económica, al establecer que la compensación tiene naturaleza restitutiva y, por tanto, no puede equipararse a la que derivaría de un contrato válido, debiendo atenderse, como regla, al valor de lo realmente ejecutado en términos de costes efectivos ocasionados.

Segunda. En supuestos de continuidad del servicio o de prestaciones ejecutadas sin cobertura contractual, aun cuando la situación sea imputable a la Administración, exista aceptación expresa o tácita y no concorra dolo, culpa o negligencia del contratista, debe entenderse, con carácter general, que el título de compensación no es el contrato ni el precio facturado, sino el enriquecimiento injusto como mecanismo excepcional, de modo que **el abono debe limitarse a los costes efectivos acreditados, excluyendo beneficio industrial y gastos generales** entendidos como partidas propias del precio contractual y calculadas como porcentajes estándar, sin perjuicio de admitir la inclusión de costes indirectos estrictamente necesarios cuando se acrediten razonablemente como parte del coste efectivo.





INTERVENCIÓN MUNICIPAL

Tercera. La existencia de reparo de Intervención y su posterior levantamiento por la Presidencia mediante resolución de discrepancia permite continuar la tramitación del expediente conforme al TRLRHL y al RCI, pero no convierte la prestación irregular en contractual ni impone, por sí sola, el abono íntegro de la factura, de manera que, si la prestación carece de cobertura contractual válida, el criterio de pago más conforme con la STS de 11 de diciembre de 2025 es reconocer y abonar únicamente los costes efectivos acreditados, excluyendo beneficio y gastos generales como componentes propios del contrato regular, aun cuando exista aceptación de la prestación, quedando la resolución del reparo como un acto de naturaleza ejecutiva y de asunción de responsabilidad, pero no como un mecanismo de transformación del fundamento jurídico del pago.

En la Villa de Fargas, a la fecha que consta al margen.

La interventora municipal

Documento firmado digitalmente

