



Roj: **STS 5993/2025 - ECLI:ES:TS:2025:5993**

Id Cendoj: **28079130032025100278**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **11/12/2025**

Nº de Recurso: **6516/2022**

Nº de Resolución: **1620/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA 2272/2016,**
STSJ CAT 2928/2022,
ATS 15683/2023,
STS 5993/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.620/2025

Fecha de sentencia: 11/12/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6516/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/11/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.5

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: FCA

Nota:

R. CASACION núm.: 6516/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1620/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Pilar Cancer Minchot

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 6516/2022 interpuesto por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CASTELLBELL I EL VILAR, representado por el Procurador D. Ignacio López Chocarro y defendido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos D. Sergio Trigo Gallardo, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) en fecha 16 de febrero de 2022 que desestima el recurso de apelación tramitado con el número 214/2017, confirmando así la sentencia dictada en fecha 29 de diciembre de 2016 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Barcelona en el procedimiento ordinario nº 563/2011.

Como parte recurrida se ha personado la mercantil SAGUECOM S.A., representada por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén, y defendida por el Letrado D. David Núñez Fernández.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Berta María Santillán Pedrosa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por la representación procesal de la mercantil SAGUECOM, S.A., se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación efectuada en fecha 10 de junio de 2011 al Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar solicitando el pago de las obras complementarias ejecutadas en el marco de la obra "<FEIL/1-2009 Projecte executiu i d'execució d'infraestructura (fonaments, rampa, proxo, tanca i connexió de serveis) de Módulos del Centro Educativo Beges Sud".

El recurso contencioso-administrativo se tramita por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Barcelona, que, seguido por los trámites del procedimiento ordinario número 563/2011, dicta en fecha 29 de diciembre de 2016 sentencia por la que se acuerda la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo interpuesto. El fallo de la citada sentencia contiene el siguiente pronunciamiento:

"Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo número 563/2011-C, interpuesto por la representación procesal y defensa letrada de Saguecom, S.A., con anulación del acto presunto impugnado, con reconocimiento del derecho de Saguecom, S.A., a que le sea abonada por el Ajuntament de Castellbell i el Vilar la cantidad de 445.235,74 euros, más IVA, y con condena a la parte demandada a efectuar dicho pago a la parte actora. Y desestimar el recurso en lo demás. Sin costas".

Dentro de plazo legal, la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar interpuso recurso de apelación, que tramitado con el número 214/2017 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) y seguida la tramitación prevista, se dicta en fecha 16 de febrero de 2022 sentencia que tiene el siguiente fallo:

1º.- Desestimar el recurso de apelación que interpone la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE CASTELLBELL I EL VILAR, contra la sentencia 327/2016, de 29 de diciembre de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 8 de Barcelona, en el procedimiento ordinario 563/2011, que se confirma por estimarse ajustada a Derecho.

2º.- Desestimar la adhesión al recurso de apelación que interpone la representación procesal de SAGUECOM S.A. para que se le reconozca el abono de intereses de demora.

3ª.- Sin costas en ambas instancias".

SEGUNDO.-Notificada a las partes la referida sentencia, por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar se presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación. La Sala, una vez comprobado que el escrito de preparación ha sido presentado en plazo hábil, así como el cumplimiento de los requisitos de legitimación, postulación, recurribilidad de la resolución junto con la identificación de la normativa que se considera infringida y la concurrencia del interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, dicta auto en fecha 29 de junio de 2022 por el que se tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

La representación procesal de la entidad SAGUECOM, S.A., al tiempo de personarse ante esta Sala del Tribunal Supremo, presenta escrito de oposición a la admisión del recurso de casación al entender que no concurre interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, argumentando, a su vez, que el escrito de preparación adolece de los requisitos contenidos en el artículo 89.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

TERCERO.-La Sección Primera (Sección de Admisión) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dicta en fecha 22 de noviembre de 2023 auto por el que se acuerda:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 6516/2022, preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i el Vilar, contra la *sentencia n.º 527/2022, de 16 de febrero, de la Sección Quinta, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada en el Recurso de Apelación n.º 214/2017.*

2.º) *Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:*

1. Si procede o no reafirmar o precisar nuestra jurisprudencia sobre el principio del enriquecimiento injusto cuando se trata de obras ejecutadas fuera del contrato, pero aceptadas por la Administración, y

*2. reafirmar o precisar la jurisprudencia sobre si, en un supuesto de enriquecimiento injusto de la Administración, cabe indemnizar por las cantidades que efectivamente suponen un aumento del patrimonio enriquecido o deben incluirse los conceptos de gastos generales y **beneficio industrial** en la citada indemnización.*

3.º) *Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:*

La legislación en materia de contratos de las Administraciones Públicas y la jurisprudencia de este Tribunal sobre dicha figura.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA .

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) *Remitir las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.*

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 LJCA).

Así lo acuerdan y firman".

CUARTO.-Mediante providencia de 13 de diciembre de 2023 de la Sección Cuarta de esta Sala, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de 30 de mayo de 2022, que por ulterior acuerdo de 17 de enero de 2023 fue prorrogado durante el año 2023, acuerda que pasen las actuaciones a la Sección Tercera para que continúe en esta la sustanciación del recurso de casación.

QUINTO.-La representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar presenta escrito de interposición del recurso de casación en fecha 29 de enero de 2024, exponiendo los antecedentes de hecho y sosteniendo su impugnación con los argumentos jurídicos que ha considerado oportunos para la estimación de sus pretensiones en este recurso de casación, lo que le lleva a pedir:

"1º. *Estimar íntegramente el recurso de casación, anular la sentencia recurrida, y desestimar en su totalidad el recurso contencioso formulado en la instancia, de acuerdo con la pretensión primera anterior. Con imposición de sus costas a la parte recurrente.*

2º. *De forma subsidiaria, estimar parcialmente el recurso de casación, anular parcialmente la sentencia recurrida, y desestimar en consecuencia el recurso contencioso formulado en la instancia, de acuerdo con la pretensión segunda anterior.*

3º. *Condenar, además, a la parte que interpuso el recurso contencioso administrativo en la instancia, al pago de las costas generadas por este recurso de casación".*

SEXTO.-Mediante providencia de 5 de febrero de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por el Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar y se dio traslado a la parte recurrida y personada para que pudiese formular oposición en el plazo de 30 días.

SÉPTIMO.-Dado traslado a la mercantil SAGUECOM, S.A. para que formule oposición al recurso de casación, su representación procesal presenta escrito en fecha 19 de marzo de 2024, describiendo los antecedentes del



caso y cuantos motivos de oposición ha estimado convenientes, aduciendo la normativa y la jurisprudencia que ha de tenerse en cuenta para articular su oposición, solicitando:

"que teniendo por presentado este escrito, me tenga por opuesto al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Castellbell y el Vilar contra la sentencia núm. 527/2022, de 16 de febrero de 2022, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, en su virtud, se acuerde desestimar el mismo".

OCTAVO.-Mediante providencia de 22 de mayo de 2024 se declara el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

NOVENO.-Por providencia de 22 de julio de 2025 se designa nueva Magistrada Ponente a la Excm. Sra. Dña. Berta María Santillán Pedrosa y se señala para votación y fallo para el día 25 de noviembre de 2025, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Quinta, en fecha 16 de febrero de 2022, que desestima el recurso de apelación tramitado con el nº 214/2017 y, en consecuencia, confirma la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Barcelona en fecha 29 de diciembre de 2016, en el procedimiento ordinario nº 563/2011.

En lo que interesa para la resolución de la controversia casacional, las referidas sentencias han estimado la reclamación que la mercantil SAGUECOM, S.A. había dirigido, en fecha 10 de junio de 2011, al Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar en relación con el pago de las obras que había realizado consistentes en el rebaje del terreno en el que se construye el centro educativo Bages Sud y, además, en la construcción de una pista polideportiva que no estaban incluidas en el contrato que se había formalizado en relación con el proyecto de obra denominado "FEIL/1-2009, Projecte Basic i d'execució d'infraestructura (fonaments, rampa, porxo, tanca i connexió de serveis) del Mòdul del Centre Educatiu Bages Sud". Y, en aplicación de la doctrina jurisprudencial del principio de prohibición del enriquecimiento injusto, el Tribunal de apelación reconoce a la reclamante el importe de 445.235,74 euros, más IVA, en el que se incluye la cuantía correspondiente al coste de las obras realizadas, el importe por el concepto de gastos generales y el importe por el **beneficio industrial**.

Para conocer las razones que han llevado a la Sala de instancia a adoptar esa conclusión, debemos acudir a los razonamientos jurídicos que se contienen en el fundamento de derecho quinto de la sentencia dictada en fecha 16 de febrero de 2022, en el que se dice:

"Hemos considerado probado, al igual que realiza el Juzgado, que las obras fuera de proyecto se han ejecutado; principalmente porque no existe de forma clara contradicción en este punto en las tres pruebas periciales practicadas en la instancia, aunque sí por lo que se refiere a alguna de sus características y, especialmente, la valoración.

(...)

En cualquier caso, lo que sí está acreditado es que la actuación benéfica, hace más útil, el aprovechamiento total de la zona. Sobre todo, teniendo en cuenta en qué han consistido las obras ejecutadas; en especial por lo que se refiere a la mejora de la accesibilidad al modificar la cota del nivel del complejo educativo, y la realización de la pista polideportiva polivalente. Como señaló el perito designado en el Juzgado, racionalmente no puede creerse que el Ayuntamiento, a través del arquitecto, que tenía la condición de director de la obra, y de sus técnicos no conociera que con el rebaje de la totalidad del terreno se modificaban fundamentos, la rampa, el porche, el cierre y la conexión de acceso a los servicios; todo ello fuera del proyecto básico y sin licencia de obras.

Lo que reclama la actora para su abono, dentro de un contrato que fue válidamente celebrado, son obras que exceden de lo contratado, sin que haya sido aprobada una modificación formal por el Ayuntamiento. Al respecto debemos indicar que la jurisprudencia se ha ocupado de cómo de esta forma se ponen en entredicho los principios de igualdad, publicidad y concurrencia que debe presidir toda contratación administrativa. Negligencia que corre a cargo de la Administración.

Las prestaciones han sido útiles para la puesta en funcionamiento de los Módulos del Centro Educativo Bages Sud, por lo que la realización de prestaciones irregulares hace nacer la obligación de resarcimiento por la



Administración, en cuanto que no se ha acreditado que no hayan resultado útiles y necesarias para el correcto funcionamiento de la obra que fue contratada".

Asimismo, la Sala de instancia recoge en el fundamento de derecho quinto de la sentencia impugnada los requisitos que justifican la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto, al indicar que:

"Las notas de este régimen jurídico son:

- 1. Rige en el campo del Derecho Administrativo como origen de una obligación de satisfacción del pago, con las peculiaridades propias de las relaciones jurídico-administrativas, dentro del ejercicio de potestades administrativas regladas, que alcanza también al deber de diligencia y buen gobierno de la administración contratante.*
- 2. Es una fuente de obligaciones distinta de la institución de la responsabilidad patrimonial, pues su finalidad queda reducida al empobrecimiento del contratista, y limitado igualmente al resarcimiento estricto.*
- 3. El enriquecimiento injusto ha de desenvolverse como un mecanismo subsidiario de las compensaciones previstas en la normativa contractual y los pliegos de condiciones administrativas y técnicas; no obstante, sin perder de vista el régimen de liquidación del contrato que supone la restitución de prestaciones, sobre lo que después realizaremos algunas precisiones.*
- 4. Existe una relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, sin que exista precepto legal que excluya la aplicación.*
- 5. Cada día más los órganos consultivos administrativos propugnan la revisión de oficio como consecuencia de la apertura de una situación de enriquecimiento injusto, en la medida en que siempre subyace una causa de nulidad de pleno derecho. Ahora bien, se ha de tener en cuenta el principio de seguridad jurídica, la situación consolidada que puede haberse generado el contratista y, lo que es esencial, la continuidad la prestación de los servicios o utilidad de la obra y no destrucción de riqueza".*

Por otra parte, el Tribunal de apelación expone en el fundamento de derecho sexto de la sentencia recurrida que:

*"La conclusión es que ha existido un exceso en la ejecución de las obras, y falta de prueba de que hayan ido en **beneficio** de un tercero; antes al contrario, han redundado en la ejecución de los Módulos del Centro Educativo Bages, efectivamente realizado y entregado a la Administración local como consecuencia de sus propios actos, o de la dirección facultativa de la obra, o de su pasividad, lo que produce un enriquecimiento para la misma Administración y un consiguiente empobrecimiento para la empresa contratista, lo que determina la obligación de pagar el coste de estas obras, por aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto, aplicable a los contratos administrativos como corrección al principio de su inalterabilidad.*

Es verdad, como comprobamos en numerosas ocasiones, que el contratista puede ser consciente de que ejecuta obras y sin la cobertura de un previo contrato, con acuerdo o no con la dirección facultativa, en la confianza de que efectivamente se le abonarán; y a esta práctica irregular en algún momento se ha de poner fin, pues es una alteración del objeto del contrato licitado y, en definitiva, de los principios de libre concurrencia, publicidad y transparencia, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.

Una extensión ilimitada de la teoría del enriquecimiento injusto, en definitiva, supone atentar contra el mismo sistema de contratación del sector público, por lo que han de existir límites y uno de ellos es la actuación de común acuerdo que, en este caso concreto, dada la orientación de la defensa jurídica realizada por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar, ni se ha alegado, ni se ha probado. En algún momento habrán de regularse, ante el compromiso del servicio instaurado por el contrato o la destrucción de una obra ya en uso, estas situaciones para disuadir a los contratistas de aceptar, fuera de los supuestos legales y tasados por la ley de contratación y, en su caso, modificaciones o aumentos de obra, sin reseñar siquiera en el libro de ordenes; así como la acción de regreso de los perjuicios que se causen a la Administración contratante por sus propias autoridades y funcionarios (penal, disciplinaria, contable o, incluso, por infracción de las reglas de buen gobierno); todo ello como medio de establecer un muro tan necesario frente al fraude y la corrupción.

No pudiendo establecerse una situación en este caso, lo probado es que ha existido un aumento de obra fuera del proyecto, no presupuestado, y el Tribunal, al igual que en la sentencia del Juzgado, considera que se ha producido un empobrecimiento injusto de la recurrente contratista que ha de ser indemnizado".

Finaliza la Sala de instancia examinando qué conceptos deben integrar el quantum indemnizatorio por aplicación de la doctrina jurisprudencial de la prohibición del enriquecimiento injusto. Y, acogiendo las consideraciones recogidas en el informe pericial emitido en fecha 10 de diciembre de 2013 por D. Evaristo, ingeniero **industrial**, designado judicialmente, valora en la cantidad de 306.066, 64 euros, sin IVA, los costes de



las obras consistentes en el rebaje del terreno con distribución de forma diferente de los módulos y variación de la superficie construida, conexión a las redes de servicios generales en forma distinta a la prevista y, además, valora en la cantidad de 108.489,53 euros, sin IVA, los costes de las obras ejecutadas para la realización de la pista polideportiva, fuera del proyecto de ejecución del contrato que se había formalizado entre la empresa y el Ayuntamiento. Y, la Sala de instancia expone, en el fundamento de derecho sexto:

"Consideramos que la solución pasa por valorar las obras o prestaciones realmente realizadas que queden en manos de la Administración, así como los gastos útiles en que se ha visto incurso el contratista y que, por supuesto, consigue probar en sede administrativa y judicial, más allá del importe que pretenda facturar este".

En el fundamento de derecho séptimo, concluye la Sala de instancia que en el importe indemnizatorio deben incluirse, junto al coste correspondiente por la realización de las obras, tanto el importe por el concepto de gastos generales - se remite a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en fecha 14 de octubre de 2015, recurso de casación nº 6812/2001-, como el importe por el concepto de **beneficio industrial** -se remite a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en fecha 25 de junio de 2002-.

SEGUNDO.- Alegaciones de la parte recurrente, Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar

La representación procesal de la recurrente solicita la estimación del recurso de casación porque, a su juicio, la sentencia recurrida vulnera la doctrina jurisprudencial fijada en relación con el principio de prohibición del enriquecimiento injusto, en los casos en los que el contratista ha realizado obras públicas que no tienen apoyo en un contrato administrativo formalizado.

Expone que, en el supuesto analizado, no procede la aplicación del principio del enriquecimiento injusto porque las obras realizadas fuera del contrato no responden a la ejecución ni al cumplimiento de órdenes directas dadas por la Administración contratante; ni tampoco existe un encargo verbal del Ayuntamiento en orden a la ejecución del exceso de obra. Por tanto, entiende que las obras no previstas en el objeto del contrato formalizado se han realizado por decisión unilateral de la empresa contratista que, con su comportamiento, vulnera el principio de inalterabilidad de los contratos por voluntad de una sola de las partes y ello impide que se pueda reconocer al contratista el derecho al cobro de las obras ejecutadas fuera del proyecto de ejecución del contrato que se había celebrado válidamente.

Asimismo, la recurrente expone que la sentencia impugnada en casación vulnera también la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto en cuanto que ha incluido en el monto indemnizatorio los importes correspondientes a los conceptos de **beneficio industrial** y gastos generales.

Finaliza exponiendo las pretensiones que deduce en el recurso de casación y los pronunciamientos que solicita diciendo:

"1.- En primer lugar, anular en todo la mencionada sentencia recurrida, en el caso de que este Tribunal Supremo entienda que se ha producido la infracción de la jurisprudencia sobre el principio del enriquecimiento injusto cuando se trata de obras ejecutadas fuera del contrato, pero aceptadas por la Administración, alegada y motivada por este Ayuntamiento en el motivo primero de este escrito de interposición de recurso de casación.

Todo ello en relación con la cuestión casacional planteada en el escrito de preparación formulado en el momento procesal oportuno, y de acuerdo con la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia declarada mediante Auto de admisión de 22 de noviembre de 2023, y consistente en "Si procede o no reafirmar o precisar nuestra jurisprudencia sobre el principio del enriquecimiento injusto cuando se trata de obras ejecutadas fuera del contrato, pero aceptadas por la Administración".

*2.- En segundo lugar, de forma subsidiaria a la pretensión anterior, anular la mencionada sentencia recurrida en lo relativo a la inclusión en la cuantía indemnizatoria de los conceptos de **beneficio industrial** y gastos generales, en el caso de que este Tribunal Supremo entienda que se ha producido la infracción de la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto que determina que no cabe incluir en el monto indemnizatorio los conceptos de **beneficio industrial** ni de gastos generales, alegada y motivada por este Ayuntamiento en el motivo primero de este escrito de interposición de recurso de casación.*

*Todo ello en relación con la cuestión casacional planteada en el escrito de preparación formulado en el momento procesal oportuno, y de acuerdo con la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia declarada mediante Auto de admisión de 22 de noviembre de 2023, y consistente en "reafirmar o precisar la jurisprudencia sobre si, en un supuesto de enriquecimiento injusto de la Administración, cabe indemnizar por las cantidades que efectivamente suponen un aumento del patrimonio enriquecido o deben incluirse los conceptos de gastos generales y **beneficio industrial** en la citada indemnización".*

TERCERO.- Alegaciones de oposición formuladas por la parte recurrida, la mercantil SAGUECOM, S.A.



La representación procesal de la parte recurrida solicita la desestimación del recurso de casación porque, a su juicio, la sentencia recurrida no vulnera la doctrina jurisprudencial relativa al principio de prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa de la Administración.

Razona que tiene derecho al cobro de las obras realizadas fuera del contrato porque, como señala la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en fecha 17 de octubre de 2023, recurso de casación nº 6316/2020, *"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"*.

Expone que, la obra ejecutada al margen del contrato, tiene su origen en hechos que proceden de la propia Administración que han generado razonablemente la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con el Ayuntamiento contratante.

Niega que las obras se hayan realizado por la exclusiva voluntad unilateral del contratista y, además, destaca que el Ayuntamiento contratante conocía su ejecución e, incluso, mostró su consentimiento y aquiescencia, al menos, de forma tácita pues se realizaron bajo la supervisión del arquitecto municipal que había sido nombrado Director facultativo de las obras.

Por otra parte, aduce que la sentencia impugnada en casación no vulnera tampoco la doctrina jurisprudencial sobre el enriquecimiento injusto al haber incluido en el quantum indemnizatorio los importes correspondientes a los conceptos de gastos generales y del **beneficio industrial** en relación con las obras complementarias realizadas al margen del contrato. Pretensión que apoya en sentencias dictadas por esta Sala del Tribunal Supremo como son la sentencia dictada en fecha 21 de julio de 2000, recurso de casación nº 1933/1996, en relación con la inclusión de los gastos generales, y la sentencia dictada en fecha 2 de julio de 2004, recurso de casación nº 2341/2000, en relación con la inclusión del **beneficio industrial**.

CUARTO.- Cuestión que reviste interés casacional y normas jurídicas que resultan de aplicación

El recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar se admitió a trámite mediante auto dictado en fecha 22 de noviembre de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el que se dijo que la cuestión que revestía interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en determinar si:

"1. Si procede o no reafirmar o precisar nuestra jurisprudencia sobre el principio del enriquecimiento injusto cuando se trata de obras ejecutadas fuera del contrato, pero aceptadas por la Administración, y

*2. reafirmar o precisar la jurisprudencia sobre si, en un supuesto de enriquecimiento injusto de la Administración, cabe indemnizar por las cantidades que efectivamente suponen un aumento del patrimonio enriquecido o deben incluirse los conceptos de gastos generales y **beneficio industrial** en la citada indemnización"*.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: la legislación en materia de contratos de las Administraciones Públicas y la jurisprudencia de este Tribunal sobre el enriquecimiento injusto.

QUINTO.- Consideraciones preliminares

Con carácter previo al examen de las cuestiones planteadas en la controversia casacional, entendemos que, al amparo del artículo 93.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, es conveniente relatar los antecedentes del caso que se recogen como hechos probados en el fundamento de derecho cuarto de la sentencia impugnada en casación. Antecedentes del caso que debemos tener en cuenta, toda vez que, en el ámbito del recurso de casación, no es posible revisar la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia.

En este sentido, destacamos que:

1. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar adjudicó en fecha 10 de marzo de 2009 a la empresa SAGUECOM, S.A. la realización de la obra denominada "FEIL/1-2009, Projecte Basic i d'execució d'infraestructura (fonaments, rampa, porxo, tanca i connexió de serveis) del Mòdul del Centre Educatiu Bages Sud", con un presupuesto de contrato de 143.076,07 euros, IVA incluido. Las obras ya finalizadas fueron recibidas en fecha 27 de septiembre de 2009 por el Ayuntamiento de Castell i el Vilar.

2. El contratista llevó a cabo los trabajos a los que se refería el contrato que se había formalizado y, además, ejecutó otras obras que eran modificaciones del objeto del contrato, como eran el rebaje del terreno en el que se construía el centro educativo, así como la construcción de una pista polideportiva. Obras que no estaban previstas en el proyecto de ejecución del contrato respecto de las cuales no se tramitó ninguna modificación del proyecto inicial; ni se realizó ninguna actuación administrativa por parte del Ayuntamiento, a través del



arquitecto municipal que era el director facultativo de la obra, o por sus técnicos, en orden a constatar esas modificaciones en la ejecución, ni tampoco en el momento de la recepción para su destino a uso público (centro educativo).

3. La ejecución de esas obras supusieron un aumento del coste inicialmente pactado que, el perito designado judicialmente valoró en el importe de 306.066,64 euros, IVA no incluido, respecto de las obras realizadas consistentes en el rebaje de la totalidad del terreno donde se construye el centro educativo. Y las obras ejecutadas para la realización de la pista polideportiva se valoraron por el perito designado judicialmente en el importe de 108.489,53 euros, IVA no incluido. En esos importes, además, de los costes por la realización de las obras, se incluyeron los correspondientes a los gastos generales y al **beneficio industrial**.

SEXTO.- Criterio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre la controversia casacional planteada

Delimitada en estos estrictos términos la controversia casacional, corresponde a esta Sala del Tribunal Supremo determinar si la sentencia recurrida en casación aplica adecuadamente la doctrina jurisprudencial fijada en relación con el principio de prohibición del enriquecimiento injusto en la realización de obras públicas que han supuesto una modificación del objeto inicial del contrato administrativo formalizado entre la Administración contratante y el contratista, pero que se han realizado sin cobertura legal porque no tienen apoyo en una modificación contractual, siguiendo, en su caso, los trámites que regulan el procedimiento de modificación contractual.

Esta Sala expondrá los razonamientos jurídicos que permitirán dar respuesta a las dos cuestiones de interés casacional planteadas en el auto de admisión: una, consistente en reafirmar o precisar la jurisprudencia existente sobre el principio de enriquecimiento injusto cuando se trata de obras ejecutadas fuera del contrato, pero aceptadas por la Administración; y, una segunda cuestión, consistente en reafirmar o precisar la jurisprudencia sobre si en un supuesto de enriquecimiento injusto de la Administración cabe indemnizar por las cantidades que efectivamente suponen un aumento del patrimonio enriquecido o deben incluirse los conceptos de gastos generales y **beneficio industrial** en la citada indemnización.

1. Sobre el enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación administrativa

El principio de prohibición del enriquecimiento injusto, tanto en lo que respecta a su construcción como a sus requisitos y consecuencias, procede de la jurisprudencia fijada por la Sala Civil del Tribunal Supremo que se ha acogido por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el ámbito de la contratación pública como fuente de la obligación de pago derivada de una situación fáctica consistente en la realización de obras públicas sin contrato administrativo con la pretensión de corregir situaciones de desequilibrio patrimonial en aquellas relaciones que, aunque carecen de soporte jurídico, sin embargo, materialmente han existido produciendo **beneficios** concretos a una de las partes a costa de la otra.

La normativa en el ámbito de la contratación pública es clara en la definición y en la determinación de los principios que deben regir la contratación en el sector público al estar implicados el uso de fondos públicos y el interés general.

Así, se aprecia, en la regulación de la Unión Europea, en la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. En su exposición de motivos refiere que: *"La adjudicación de contratos públicos, por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre, ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como la igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia"*. Los principios de la contratación pública se concretan en el artículo 18 de la referida Directiva al indicar que: *"Los poderes adjudicatarios tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada. La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considera que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos"*.

De igual modo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia dictada en fecha 20 de septiembre de 2018, C-546/16, señala, en el apartado 38, que: *"En cualquier caso, procede recordar que los poderes adjudicatarios deben respetar durante todo el procedimiento los principios de la contratación formulados en el artículo 18 de la Directiva 2014/24, entre los que figuran los principios de igualdad de trato, de transparencia y de proporcionalidad"*.

Las Directivas 2014/24/UE y 2014/23/UE se han transpuesto a nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que en su artículo 1.1 dispone: *"La presente ley tiene*



por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, a la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa".

Podemos concluir, por tanto, que la regulación existente en el ámbito de los contratos públicos está orientada a la protección del interés general. Y ello implica que la adjudicación de un contrato administrativo está sujeta a un procedimiento administrativo reglado en cuanto a la preparación y adjudicación del mismo, en el que deben respetarse los principios de libertad de acceso a las licitaciones, de eficiencia, de integridad, de publicidad, de transparencia en los procedimientos, de igualdad de trato y de no discriminación entre los licitadores.

Esos principios no se respetan en los supuestos en los que el contratista realiza obras públicas que no tienen soporte en ningún contrato administrativo pero que, al menos, cuentan con el consentimiento tácito de la Administración. Ello sucede en los casos en los que, aunque existe una relación contractual inicial entre las partes debidamente formalizada en un contrato administrativo, no obstante, se introducen modificaciones en el proyecto inicial que implican la realización de obras adicionales ampliando significativamente el ámbito del contrato, sin que, para ello, se haya seguido, cuando así sea necesario, el procedimiento de modificación de los contratos administrativos al que se refieren los artículos 203 a 207 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Esa concreta actuación es contraria a los principios de igualdad de trato y de no discriminación entre los licitadores y al principio de integridad, por cuanto que la ejecución de las nuevas obras implica la introducción de modificaciones en las condiciones iniciales de las que conocieron todos los posibles licitadores que, de haberse previsto inicialmente, quizás hubieran determinado su presentación e, incluso, hubieran decidido presentar una oferta diferente.

En definitiva, aunque, existe una regulación muy estricta en cuanto al procedimiento de preparación y de adjudicación en el ámbito de la contratación pública, lo cierto es que, con mucha frecuencia, la Administración contratante desconoce la aplicación de los principios de publicidad, transparencia y de no discriminación entre los licitadores, generalizándose la realización de obras públicas que carecen de apoyo en un contrato administrativo afectándose con ello el interés general que debe regir en la contratación pública, en cuanto que implica el uso de fondos públicos que deben estar claramente presupuestados en cuanto a su uso, destino e importe. Ello supone una anomalía en la actuación de la Administración en cuanto que está sometida al principio de legalidad que debe servir objetivamente a los intereses generales actuando con eficacia y, además, debe garantizar objetividad, imparcialidad y transparencia en su actuación - artículo 103.1 de la Constitución-

En estas circunstancias, en las que, como así sucede en el asunto sometido al presente debate casacional, se han ejecutado obras públicas de forma anómala porque no tienen apoyo en un contrato administrativo, procede la aplicación del Principio General del Derecho en el ámbito de la contratación pública de prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa de la Administración, que se configura como una fuente de obligaciones jurídicamente diferenciada del contrato para que los contratistas puedan reclamar el abono de las prestaciones realizadas en una situación de contratación irregular, por cuanto que la Administración no puede beneficiarse de los vicios originados por ella misma.

2. Requisitos para la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo admite que pueda aplicarse el Principio General del Derecho en el ámbito de la contratación pública de prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa de la Administración para que el contratista pueda obtener el pago de las facturas emitidas en relación con la ejecución de obras en los casos de contratación irregular, para obtener así un reequilibrio patrimonial al haberse producido una situación de desplazamiento patrimonial obtenido por la Administración a costa de otro y que carece de justificación.

La aplicación del citado principio exige la concurrencia de los siguientes requisitos que son idénticos a los exigidos en la jurisprudencia civil. Y son:

- a) el enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos;
- b) el empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido, siempre que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre;



- c) la relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que este sea el efecto de aquel (o, dicho, en otros términos, que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento);
- d) la falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento.

A los anteriores requisitos debe añadirse una nueva exigencia, con el fin de evitar que las situaciones, en las que pueda darse un eventual enriquecimiento injusto o sin causa, se conviertan en un medio fácil de eludir las exigencias formales y procedimentales establecidas para asegurar el cumplimiento de los principios de igualdad de trato entre los licitadores y el de libre concurrencia que rigen en la contratación pública. Esta nueva exigencia requiere que el desequilibrio esté constituido por prestaciones realizadas por el particular pero que no se deban a su propia iniciativa, ni tampoco revelen una voluntad fraudulenta o abusiva del mismo, sino que tienen su origen en hechos dimanantes de la Administración Pública, que han generado razonablemente la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración con el convencimiento de que iban a ser abonadas porque, aunque no hubiera un contrato formalizado para su realización, sí existían indicios en su actuación que permitían alcanzar la convicción de que la Administración estaba de acuerdo con su realización. Entre esos indicios señalamos aquellos en los que las obras se realizan, al menos, con el consentimiento tácito de la Administración, que entendemos que concurre cuando se realizan a "ciencia, vista y paciencia" sin que se haya formulado ninguna objeción, ni durante su ejecución ni en el momento de la recepción de las obras, hasta el punto de que, incluso, las obras realizadas se destinan al uso público por parte de la Administración.

Por el contrario, no procederá la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto en aquellos supuestos que puedan calificarse como de conducta dolosa del contratista y, por tanto, no imputables a la Administración.

En estas circunstancias, en las que no se aprecia mala fe en el comportamiento del contratista, sí no se admitiera el derecho del contratista a ser indemnizado por los costes que se han ocasionado por la realización de esas obras, se estaría ocasionando un empobrecimiento del contratista y un enriquecimiento patrimonial de la Administración al recibir la obra pública realizada que excedía de las recogidas en el contrato administrativo inicialmente formalizado.

En el supuesto examinado, el contratista, al margen de las obras incluidas en el proyecto de ejecución del contrato que había formalizado con el Ayuntamiento de Castellbell I El Vilar, realiza otras obras que no estaban incluidas en el proyecto básico de ejecución -sin aprobarse una modificación contractual-, como fueron la realización del rebaje del terreno en el que debía construirse el centro educativo al que se refería el contrato, así como la construcción de una pista polideportiva en el complejo educativo. Obras que, acogiendo la valoración probatoria efectuada por la Sala de instancia que no podemos revisar en casación, podemos concluir que se ejecutaron con la aquiescencia de la Administración contratante, como puede deducirse del hecho de que el arquitecto municipal, que era el director facultativo de las obras, no formuló ninguna objeción mientras se estaban realizando con su conocimiento y a su "ciencia, vista y paciencia"; e, incluso, el Ayuntamiento, en el momento de la recepción de las obras, tampoco formuló oposición; al contrario, una vez recibidas las obras se pusieron a disposición del interés general que había justificado la formalización del contrato inicial, como fue el proyecto de construcción de un centro educativo.

En definitiva, como no apreciamos una actuación unilateral de la empresa contratista en la realización de las obras cuyos costes reclama a la Administración, ello justifica la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto para que el contratista pueda reclamar el abono de las obras realizadas que no estaban previstas en el contrato administrativo.

En este sentido, compartimos los razonamientos jurídicos de la sentencia dictada por el Tribunal de apelación cuando expone que: *"La conclusión es que ha existido un exceso en la ejecución de las obras, y falta de prueba de que hayan ido en **beneficio** de un tercero; antes al contrario, han redundado en la ejecución de los Módulos del Centro Educativo Bages, efectivamente realizado y entregado a la Administración local, o de su pasividad, lo que produce un enriquecimiento para la misma Administración y un consiguiente empobrecimiento para la empresa contratista, lo que determina la obligación de pagar el coste de estas obras, por aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto, aplicable a los contratos administrativos como corrección al principio de su inalterabilidad"*.

3. Conceptos económicos que integran el principio del enriquecimiento injusto

La sentencia impugnada en casación incluye en el quantum indemnizatorio del enriquecimiento injusto a favor del contratista el importe correspondiente a los costes ocasionados como consecuencia de la realización de las obras sin tener soporte en un contrato administrativo, así como los importes por los conceptos de gastos generales y el **beneficio industrial**.



En el debate casacional únicamente se discute si, entre los conceptos que deben integrar el importe que debe abonarse al contratista, deben incluirse los gastos generales y el **beneficio industrial**. No existe discrepancia en cuanto que el contratista tiene derecho a que se le reconozcan los costes ocasionados por la ejecución de las citadas obras -rebaje del terreno y la construcción de una pista polideportiva-. Por tanto, ese importe queda fuera del debate casacional.

En este particular, el Tribunal de instancia ha entendido que la indemnización que debe reconocerse al operador económico tiene naturaleza resarcitoria en cuanto que permite alcanzar el equilibrio económico entre las partes, y, que, únicamente, se conseguirá abonando al contratista todos los costes ocasionados por la realización de las obras públicas fuera del contrato con el consentimiento, al menos, tácito de la Administración, entre los cuales deben incluirse los costes derivados de la ejecución de las obras, así como los gastos generales y el **beneficio industrial**. En este sentido, la sentencia recurrida en casación razona que el equilibrio económico solo se obtiene si se procede al "*pago del lucro cesante, es decir, el perjuicio que sufre el contratista*".

Por tanto, la Sala de instancia sostiene que, si no se incluyeran los gastos generales y el **beneficio industrial**, resultaría beneficiada la Administración en su patrimonio en detrimento del contratista como ejecutor de las obras. Decisión que apoya refiriendo varias sentencias dictadas por esta Sala del Tribunal Supremo que han reconocido el abono de esos conceptos como son, las sentencias dictadas en fechas 23 de marzo y 14 de octubre de 2015 en relación con el abono del **beneficio industrial** y la sentencia dictada en fecha 21 de julio de 2000, en cuanto que admite que se incluya en la indemnización el importe por los gastos generales.

La existencia de esas sentencias determinó que la Sala de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo señalara en el auto de 22 de noviembre de 2023 que la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en "*reafirmar o precisar la jurisprudencia sobre si, en un supuesto de enriquecimiento injusto de la Administración, cabe indemnizar por las cantidades que efectivamente suponen un aumento del patrimonio enriquecido o deben incluirse los conceptos de gastos generales y beneficio industrial en la citada indemnización*".

La respuesta a la cuestión de interés casacional planteada dependerá de la calificación de la naturaleza de la indemnización que reconozcamos en aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto: bien, como indemnización restitutiva, o bien, como indemnización resarcitoria.

Esta Sala del Tribunal supremo no comparte el criterio del Tribunal de apelación contenido en la sentencia que se ha impugnado en casación.

La conclusión que alcanza la Sala de instancia implica identificar la indemnización que debe abonarse al operador económico, por aplicación del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto, con la que le pudiera corresponder derivada de la ejecución de un contrato válidamente celebrado aplicando, por tanto, los principios de la responsabilidad contractual cuando, en realidad, no existe un contrato administrativo válidamente celebrado.

Al contrario, esta Sala del Tribunal Supremo, entiende que no pueden equipararse los efectos económicos derivados de un contrato administrativo con las consecuencias económicas que proceden de la realización de obras públicas que no tienen amparo ni soporte en ningún contrato aunque, como se han realizado con el consentimiento, al menos, tácito de la Administración, debe restablecerse el equilibrio económico de las partes a través del mecanismo excepcional del principio de prohibición del enriquecimiento injusto.

No obstante, restablecer ese equilibrio no puede identificarse con la compensación por el lucro cesante, ni tampoco con las consecuencias económicas que derivan de un contrato administrativo válido. En estas circunstancias, siempre que sea posible, y no lo será cuando las obras ya están terminadas y puestas a disposición de la utilidad pública, lo correcto sería que la Administración declarara, mediante la revisión de oficio, la nulidad de pleno derecho de esa actuación para proceder posteriormente a la liquidación con la restitución íntegra de todas las prestaciones recibidas por las partes con la finalidad de que cada una de ellas, desde el punto de vista patrimonial, se encuentre en la misma situación en la que estaba con anterioridad a la declaración de la nulidad de pleno derecho.

Ahora bien, cuando se han realizado obras públicas que no tienen apoyo en un contrato administrativo pero que la Administración ha puesto ya a disposición del interés general, no es procedente identificar la indemnización que pueda corresponder por la realización de las obras fuera del contrato como si este, efectivamente, se hubiera realizado abonando, por tanto, al operador económico las mismas percepciones económicas que derivarían de la ejecución de un contrato administrativo válido, entre las que se incluyen los gastos generales y el **beneficio industrial**. Ello no es posible porque no existen estipulaciones contractuales que deban cumplirse en relación con el abono de las concretas obras realizadas.



A pesar de la irregularidad de las obras, en cuanto que se han ejecutado sin disponer de la cobertura de un contrato administrativo válidamente celebrado, sin embargo, como venimos diciendo, procede su pago en aplicación de la doctrina jurisprudencial que prohíbe el enriquecimiento injusto y, por ello, se reconoce al contratista perjudicado una acción para reclamar su importe, pero, en ningún caso, puede equipararse con la que pudiera derivarse de la ejecución de un contrato válidamente celebrado. Por ello, son diferentes los conceptos económicos a los que el contratista puede tener derecho en ambas situaciones.

Por consiguiente, el principio de prohibición del enriquecimiento injusto permite corregir situaciones fácticas que provocan desequilibrio patrimonial sin una causa jurídica válida, en relaciones que, carentes de apoyo jurídico, sin embargo, materialmente han existido produciendo **beneficios** concretos en una de las partes, a costa de la otra. Y, en esas situaciones, el contratista tiene derecho a reclamar a la Administración la obtención de un equilibrio patrimonial que implica que se le abone las obras realmente ejecutadas atendiendo al valor de lo que realmente se ha realizado que se corresponde con los costes efectivos ocasionados por la realización de esas obras.

Por todo ello, la indemnización que corresponde al contratista que pretende obtener un equilibrio económico y patrimonial tiene naturaleza restitutiva, porque su finalidad es la de evitar un lucro en la Administración, sin una causa que lo justifique, y un perjuicio patrimonial en el contratista que ha ejecutado esas obras.

Atendiendo a la naturaleza restitutiva de la indemnización que deriva de la aplicación del principio de prohibición de enriquecimiento injusto, debemos concluir que la indemnización que debe otorgarse al operador económico, en esos casos, debe incluir los costes en los que ha incurrido por la realización de las obras fuera del contrato administrativo, pero no los conceptos económicos que son propios de la ejecución de un contrato válidamente celebrado y presupuestado. Y, precisamente, los conceptos económicos relativos al **beneficio industrial** y a los gastos generales derivan de la ejecución de un contrato administrativo en el que en el presupuesto base de licitación se incluyen los importes correspondientes al **beneficio industrial** y a los gastos generales como porcentajes del presupuesto de ejecución material - artículo 101.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de Sector Público-. Presupuesto de ejecución material que no existe cuando las obras se realizan sin el soporte jurídico de un contrato administrativo válidamente celebrado y formalizado.

Si llegásemos a la conclusión de que, si a través de la aplicación del principio del enriquecimiento injusto, los efectos económicos derivados de la realización de obras públicas sin cobertura contractual pudieran ser idénticos a los que se ocasionan como consecuencia de la ejecución de un contrato válidamente celebrado, dejaría, entonces, de aplicarse el principio de la prohibición del enriquecimiento injusto como un mecanismo excepcional para restablecer un equilibrio económico, convirtiéndose en un medio habitual que podría generalizar la realización de obras públicas sin contar con el apoyo en un contrato administrativo, cuando, no podemos olvidar que, en todo caso, implica un incumplimiento de la normativa contractual, presupuestaria y contable que es reflejo de una gestión que no debería generalizarse por la Administración, por cuanto que debe actuar sometida al principio de legalidad.

SÉPTIMO.- Fijación de doctrina jurisprudencial

De conformidad con las consideraciones expuestas en el fundamento de derecho anterior, esta Sala del Tribunal Supremo, dando respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

1. El Principio General del Derecho de prohibición del enriquecimiento injusto aplicable en el ámbito de los contratos públicos se tendrá en cuenta en las reclamaciones económicas efectuadas por el operador económico dirigidas a la Administración para que se restablezca el equilibrio económico entre ambas partes en los supuestos en los que la reclamación afecte a la realización de obras que carecen de soporte jurídico en un contrato administrativo siempre que la ejecución de esas obras no pueda imputarse a la iniciativa del operador económico, ni revelen una voluntad fraudulenta o abusiva del mismo.
2. Por el contrario, en estos supuestos, resulta exigible que la ejecución de las obras tenga su origen en hechos dimanantes de la Administración Pública, que, razonablemente, generan en el contratista la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con la Administración, como así sucede cuando existen indicios suficientes que permiten alcanzar la convicción de que estaba mostrando su consentimiento, al menos, tácito, al realizarse las obras a su "ciencia, vista y paciencia" sin formular ninguna objeción.
3. La indemnización que corresponde al operador económico por la realización de obras que implican una modificación del objeto del contrato que se había formalizado con la Administración sin que se haya plasmado en un procedimiento de modificación del contrato, no puede equipararse a la que le pudiera corresponder si se hubiera celebrado un contrato administrativo válido.



4. En el quantum de la indemnización por la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto solo se incluyen los costes ocasionados por la realización de las obras que carecen de soporte jurídico, entre los cuales no se encuentran los importes correspondientes a los gastos generales y al **beneficio industrial** que se fijan en el presupuesto base de licitación como porcentajes del presupuesto de ejecución material.

OCTAVO.- Resolución del recurso de casación

Esta Sala del Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar contra la sentencia dictada el 16 de febrero de 2022 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que había desestimado el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en fecha 29 de diciembre de 2016 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Barcelona que, en lo que afecta a la controversia casacional, había acordado la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil SAGUECOM, S.A. y, en consecuencia, le había reconocido el derecho a que el Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar le abonara la cantidad de 445.235.74 euros, más IVA, en cuyo importe incluía los costes ocasionados por la realización de la obra sin cobertura contractual, así como los gastos generales y el **beneficio industrial**.

En la medida en que los razonamientos de la sentencia impugnada en casación no se ajustan a la doctrina jurisprudencial expuesta en el anterior fundamento de derecho, esta Sala del Tribunal Supremo estima el recurso de casación y, por tanto, acordamos revocamos y casamos la sentencia impugnada dictada en fecha 16 de febrero de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña -Sección Quinta-.

Y, en aplicación del artículo 93.1 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, corresponde a esta Sala examinar el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar y, acogiendo la doctrina jurisprudencial que hemos fijado, debemos estimar parcialmente el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en fecha 29 de diciembre de 2016 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Barcelona. La estimación parcial del recurso de apelación implica, a su vez, la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil SAGUECOM, S.A., reconociéndole el derecho a que se le abonen las obras complementarias ejecutadas en el marco del proyecto "FEIL/1-2009 Projecte executiu i d'execució d'infraestructura (fonaments, rampa, porxo, tanca i connexió de serveis) de Moduls del Centre Educatiu Bages Sud" consistentes en la realización del rebaje del terreno donde se ubica el centro educativo y la construcción de una pista polideportiva, pero, únicamente, los costes ocasionados por la ejecución de esas obras complementarias, entre los cuales no se incluirá el importe correspondiente al **beneficio industrial** ni a los gastos generales.

NOVENO.- Costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación.

En cuanto a las costas procesales causadas en apelación, esta Sala tampoco impone a ninguna de las partes las costas procesales, pues la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas, de lo que es indicativo el distinto parecer manifestado en la sentencia de instancia recurrida en casación y en esta sentencia que resuelve el recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial fijada en el fundamento de derecho séptimo:

PRIMERO: Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar contra la sentencia dictada en fecha 16 de febrero de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Quinta, que desestimó el recurso de apelación tramitado con el número 214/2017. Sentencia que casamos y anulamos.

SEGUNDO: Estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Castellbell i El Vilar contra la sentencia dictada en fecha 29 de diciembre de 2016 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Barcelona en el Procedimiento Ordinario nº 563/2011, que anulamos.

TERCERO: Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil SAGUECOM, S.A. contra la desestimación presunta de la reclamación efectuada



en fecha 10 de junio de 2011 al Ayuntamiento de Castellbell I El Vilar solicitando el pago de las obras complementarias ejecutadas en el marco de la obra "<FEIL/1-2009 Projecte executiu i d'execució d'infraestructura (fonaments, rampa, proxo, tanca i connexió de serveis) de Módulos del Centro Educativo Beges Sud". Y, en consecuencia, se reconoce a la mercantil SAGUECOM, S.A. el derecho a que se le abonen los costes ocasionados por la realización de las obras consistentes en el rebaje del terreno donde se ubica el centro educativo y la construcción de una pista polideportiva, entre los cuales no se incluyen los importes referentes a los gastos generales y al **beneficio industrial**.

CUARTO:No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación ni tampoco las ocasionadas en el recurso de apelación, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ