



Roj: **STS 4480/2023 - ECLI:ES:TS:2023:4480**

Id Cendoj: **28079130032023100170**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **17/10/2023**

Nº de Recurso: **6316/2020**

Nº de Resolución: **1275/2023**

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

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 8307/2020,**  
**ATS 1408/2022,**  
**STS 4480/2023**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 1.275/2023**

Fecha de sentencia: 17/10/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6316/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 03/10/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

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

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6316/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 1275/2023**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 17 de octubre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 6316/2020, interpuesto por el Ayuntamiento de Moià (Barcelona), representado por el Procurador de los Tribunales D. Álvaro Adán Vega con la asistencia del letrado Marc Busquets Oliu, contra la sentencia de 27 de julio de 2020, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso de apelación número 563/2018, sobre contratación, en el que ha intervenido como parte recurrida D. Saturnino, representado por el Procurador de los Tribunales D. Josep Ramón Jansà Morell, con la asistencia de la letrada D.<sup>a</sup> Silvia Requena Martínez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia el 27 de julio de 2020, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"1º.- Estimar en parte el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 16 de Barcelona, de fecha 20 de febrero de 2018, que se revoca.

2º.- *Estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Saturnino contra la inactividad de la administración por no haber satisfecho en tiempo en requerimiento de pago de facturas presentado en fecha 19 de febrero de 2014 por prestación de servicios profesionales del recurrente al Ayuntamiento de Moià, reconociendo el derecho del recurrente a percibir la suma de 118.252,47 euros por tal concepto, mas los intereses legales correspondientes*

3º.-No hacer imposición de las costas devengadas en esta alzada."

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Moià, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala de instancia, por auto de 18 de septiembre de 2020, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por auto de 3 de febrero de 2022, dictado por la Sección de Admisión se acordó lo siguiente:

" **Primero.-** Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Moià contra la sentencia dictada en el recurso de apelación 563/2018, de fecha 27 de julio de 2020, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

**Segundo.-** *Precisamos que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar si se puede acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto para el pago de facturas por servicios en casos en los que no está permitida la contratación verbal.*

**Tercero.-** Identificamos como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en el artículo 55 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, cuya redacción es concordante al actual artículo 37 de la ley 9/2017, de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público. Ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

**CUARTO.-** La representación del Ayuntamiento de Moià presentó, con fecha 23 de marzo de 2022, escrito de interposición del recurso de casación, en el que alegó que la sentencia impugnada había incurrido en las siguientes infracciones:

i) Incongruencia *extra petita*, con vulneración del artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción, por haber estimado una acción de enriquecimiento injusto que, en la reclamación administrativa, en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo y en el escrito de demanda brillan por su ausencia.

ii) Infracción del artículo 55 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que prohíbe a la Administración contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de urgencia.



iii) Infracción de la jurisprudencia que cita en materia de enriquecimiento injusto, por inaplicación de la figura por mala fe del contratista y de la improcedencia del abono "a demanda" de quien ejecuta la prestación, así como de los intereses de demora y el IVA.

iv) Infracción de la legislación presupuestaria en materia de existencia de crédito presupuestario y de reconocimiento de obligaciones económicas, en particular, vulneración del artículo 173 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y del artículo 73.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestario, por disponer el pago de unas facturas que no disponían crédito presupuestario adecuado ni suficiente para ser aprobadas y que nunca han sido objeto de reconocimiento ni aprobación por el Ayuntamiento.

v) Infracción de los artículos 29.2.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, 164.1.3º de la Ley 37/192, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido y 2.1 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

Por lo expuesto solicitó a la Sala que dicte sentencia por la que:

1.- Se anule totalmente la sentencia recurrida.

2.- Se resuelva el litigio por la Sala, declarando la inadmisión o, subsidiariamente, la total desestimación del recurso contencioso-administrativo promovido por Saturnino contra el Ayuntamiento de Mojà contra la inactividad de la administración por no haber satisfecho en tiempo el requerimiento de pago de facturas, presentado en fecha 19 de febrero de 2014, por la prestación de servicios profesionales del recurrente al Ayuntamiento de Mojà.

**QUINTO.-** Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó por escrito de 19 de mayo de 2022, en el que mostro su oposición al recurso de casación en los puntos que seguidamente se resumen:

i) Oposición a la alegación de incongruencia *extra petita* de la sentencia, pues de acuerdo con las sentencias de esta Sala que cita, si existe una clara correlación entre lo pedido y lo resuelto no puede predicarse que se esté en ninguna clase de incongruencia.

Añade que el caso de autos nada tiene que ver con la contratación verbal, sino que, por el contrario, el caso de autos se refiere a una reclamación de honorarios de abogado al Ayuntamiento por los servicios prestados en interés y beneficio del propio Ayuntamiento, bajo sustento de contratos escritos, ya fueran las correspondientes hojas de encargo profesional, ya las encomiendas de gestión bajo la forma de Decretos municipales.

La parte recurrente fundamentó su pretensión de reclamación económica en pago de unos servicios y se juzgó debidamente y dentro de los límites de lo pedido, sin que en apelación hubiera una metamorfosis procesal respecto de la acción ejercitada, sino un estudio pormenorizado de la prueba documental presentada, cuyo análisis y valoración llevó a la Sala de instancia a la correcta conclusión de la existencia de todos los contratos y de los trabajos efectivamente prestados.

Considera igualmente la parte recurrente que, en definitiva, el enriquecimiento injusto es obvio, flagrante, objetivo y declarado probado que se produjo para el Ayuntamiento recurrente.

ii) Oposición a la inexistencia de contrato y oposición a que los contratos suscritos de encomienda de gestión o de encargos profesionales para la defensa en juicio y para la defensa de los intereses municipales padezcan de vicio alguno.

En este apartado la parte recurrida indica que la sentencia impugnada, con apoyo en las sentencias de este Tribunal Supremo que cita, examinó los supuestos en que los que, en un recurso de apelación, el tribunal "ad quem" está autorizado a revisar la valoración de la prueba del tribunal "a quo", como ahora sucede, pues la Sala detectó y corrigió el error en la valoración de la prueba efectuada por el Juez de Instancia, que aparece en este caso a partir de la documentación aportada en las actuaciones, en la que se incluye un número importante de designas debidamente detalladas, que se hicieron por decreto de la alcaldía y que, como es obvio, pasaron por el pleno municipal para su ratificación, de manera que si la oposición en el Ayuntamiento de Mojà tenía alguna objeción en dichos encargos y designas, debieron impugnar dichos decretos o, cuando menos, debieron pretender la extinción de las relaciones jurídicas establecidas a lo largo de varios ejercicios.

Por lo anterior, la parte recurrida solicitó a la Sala que mantenga la sentencia recurrida en todos sus extremos, con especial remisión a la prueba practicada y debidamente valorada y, con expreso pronunciamiento en costas.

**SEXTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 3 de octubre de 2023, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- La sentencia impugnada.

1.- Se interpone por la representación del Ayuntamiento de Moià, recurso de casación contra la sentencia de 27 de julio de 2020, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso de apelación número 563/2018, que acordó:

i.- Estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por D. Saturnino contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 16 de Barcelona, que revoca.

ii.- Estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Saturnino contra la inactividad del Ayuntamiento de Moià por no haber satisfecho en tiempo el requerimiento de pago de facturas presentadas el 19 de febrero de 2014, por la prestación de servicios profesionales del recurrente a dicho Ayuntamiento, reconociendo el derecho del recurrente a percibir la suma de 118.252,47 euros por tal concepto, más los intereses legales.

iii.- Sin hacer imposición de las costas devengadas en esta instancia.

2.- La sentencia impugnada, después de resumir los criterios jurisprudenciales sobre la finalidad del recurso de apelación y sobre la competencia del Tribunal "*ad quem*" en la decisión de las cuestiones planteadas y en la revisión de la valoración probatoria del juez "*a quo*", fundamentó su decisión de estimación parcial del recurso de apelación en los siguientes razonamientos:

"El error en la valoración de la prueba aparece en este caso a partir de la documentación aportada en las actuaciones. En este sentido, y si bien es cierto que no consta contrato suscrito entre las partes para la prestación de los servicios de asistencia jurídica al Ayuntamiento, lo cierto es que constan aportadas en el expediente administrativo y en la documental aportada por la actora las designas efectuadas en los distintos procedimientos en los que esta intervino, designas efectuadas por el Ayuntamiento demandado al comparecer en cada uno de aquellos procedimientos, y que vienen a corresponderse, con el reconocimiento de deuda efectuado en fecha 3 de junio de 2011 por el Alcalde del Ayuntamiento de Moià que obra al folio 404 de las actuaciones por importe total de 118.252,47 euros y en el que se reconoce de manera explícita la realización de las tareas así como el importe de los honorarios devengados.

Por todo ello el recurso debe ser estimado parcialmente en cuanto a dicho importe, más los intereses legales correspondientes, por cuanto lo contrario vendría a suponer la admisión de un enriquecimiento injusto."

### SEGUNDO.-La cuestión de interés casacional.

Como hemos indicado en los antecedentes de hecho de esta sentencia, la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que presenta este recurso, según ha apreciado el auto de admisión a trámite, consiste en determinar si se puede acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto para el pago de facturas por servicios en casos en los que no está permitida la contratación verbal.

### TERCERO.- La jurisprudencia de la Sala sobre la aplicación del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto.

1.- El principio del enriquecimiento injusto o sin causa, que en su inicio fue elaborado por la jurisprudencia en el orden civil, ha sido acogido y viene siendo aplicado por la jurisprudencia de esta Sala, al menos, según señalan las sentencias de 15 de abril de 2002 (recurso 10381/1997) y 11 de mayo de 2004 (recurso 3554/1999), desde los años sesenta, con ciertas matizaciones derivadas de las singularidades propias de la relación jurídico-administrativa.

2.- En la aplicación del principio de enriquecimiento injusto o sin causa, esta Sala viene exigiendo los mismos requisitos establecidos por la jurisprudencia civil, que sintetizan las dos sentencias antes reseñadas en la forma siguiente:

"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 éste sea el efecto de aquél. 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."



En relación con este último requisito, cabe añadir que consiste en la ausencia de una justa causa del enriquecimiento, entendiendo por justa causa de una atribución patrimonial, de acuerdo con la sentencia de la Sala Primera de este Tribunal de 13 de enero de 2015 (recurso 1147/2013), "aquella situación jurídica que autoriza, de conformidad con el ordenamiento jurídico, al beneficiario de la atribución para recibir ésta y conservarla, lo cual puede ocurrir porque existe un negocio jurídico válido y eficaz o porque existe una expresa disposición legal que autoriza aquella consecuencia".

3.- A los anteriores requisitos la jurisprudencia de esta Sala añade una nueva exigencia, a la que se refieren las sentencias de 18 de julio de 2003 (recurso 254/2002), 18 de junio de 2004 (recurso 2000/1999), 12 de diciembre de 2012 (recurso 5694/2010) y 5 de julio de 2016 (recurso 1368/2015), de singular importancia, con el fin de evitar que las situaciones en las que puede darse un eventual enriquecimiento injusto o sin causa, se conviertan en 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.

Esta nueva exigencia requiere, de acuerdo con las sentencias que acabamos de citar, que 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"*.

#### **CUARTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional.**

La respuesta de la Sala a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, en los términos en los que ha sido formulada en el auto de admisión a trámite de este recurso de casación, ha de ser la de reiterar la doctrina jurisprudencial que antes hemos expuesto, al no concurrir ninguna circunstancia en este recurso que nos lleva a su modificación.

En consecuencia, mantenemos el criterio de que es posible acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa para el pago de facturas por servicios en los casos de contratación irregular o no permitida, como la contratación verbal, siempre que concurren los requisitos citados en los fundamentos de derecho anteriores, a los que nos remitimos, y que, en síntesis, consisten en la ganancia de uno, el correlativo empobrecimiento de otro, un nexo de causalidad entre ambas situaciones y la ausencia de causa justificativa, exigencias a las que se suma el requisito de singular importancia de la ausencia de mala fe en los términos antes expresados, es decir, es preciso que el desequilibrio esté 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.

#### **QUINTO.- La decisión del recurso de casación.**

1.- El recurso de casación no puede prosperar, pues consideramos que la Sala de instancia ha aplicado correctamente los criterios jurisprudenciales que acabamos de exponer.

2.- Antes de continuar con el examen de la aplicación del principio de enriquecimiento injusto llevada a efecto por la sentencia impugnada, debemos precisar que nuestro enjuiciamiento en esta sede del recurso de casación, de conformidad con el artículo 87 bis LJCA, debe limitarse a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho, por lo que nuestros razonamientos deben partir de los hechos que la sentencia impugnada ha declarado probados.

3.- En base a los hechos que la sentencia impugnada ha tenido por acreditados, estimamos que en el presente caso concurren requisitos que antes hemos expuesto para la apreciación de una situación de enriquecimiento injusto

Así, la parte hoy recurrida efectuó unos trabajos o servicios jurídicos en favor del Ayuntamiento de Mojà, cuya realidad está reconocida por la sentencia impugnada, que expresamente reconoce *"la realización de las tareas"* que le fueron encomendadas por el alcalde de dicho municipio. También es un hecho cierto, que no ha sido discutido en esta instancia, que los trabajos realizados, que se identifican tanto en las designaciones como en el documento de reconocimiento de deuda, tuvieron por objeto la defensa del Ayuntamiento en diversos procedimientos administrativos y judiciales en defensa de los intereses municipales y no de los intereses particulares de otras personas. Igualmente consta que estos trabajos no fueron retribuidos, por lo que significaron para el abogado que los llevó a cabo un empobrecimiento o sacrificio no retribuido.

De otro lado, los trabajos produjeron un enriquecimiento del Ayuntamiento, que vio defendidos sus intereses en diversos procedimientos urbanísticos y judiciales sin efectuar ningún desembolso económico ni coste alguno.



Es clara también la correlación entre el empobrecimiento del abogado que realizó los trabajos sin percibir ninguna retribución por ellos y el enriquecimiento del Ayuntamiento que recibió los servicios y se benefició de ellos sin abonar ningún importe.

El desequilibrio entre el empobrecimiento de uno y el enriquecimiento de otro no está amparado en un contrato o disposición normativa que impusiera la realización de dichos trabajos sin retribución alguna.

Finalmente, en la narración de hechos probados de la sentencia impugnada no existe elemento alguno que permita declarar que medió una conducta maliciosa por parte del abogado que efectuó los servicios jurídicos en defensa de los intereses del Ayuntamiento recurrente. Hemos de tener en cuenta, en este punto, que la sentencia impugnada, en uso de las facultades que incumben al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como sala de apelación, expresamente declaró, en base a la documentación aportada a las actuaciones, que la sentencia apelada había incurrido en un error en la valoración de la prueba.

Ciñéndonos, por tanto, a la declaración de hechos probados de la sentencia de apelación, que es la aquí impugnada, no apreciamos como decimos una conducta maliciosa de parte del abogado que prestó los servicios jurídicos al Ayuntamiento cuyo pago reclamó en este procedimiento. La sentencia impugnada tiene en cuenta que en los distintos procedimientos en los que el abogado intervino constan las correspondientes designaciones efectuadas por el alcalde, con su firma y la del secretario del Ayuntamiento de Moià, que habilitaron la intervención del abogado en el asunto en cuestión, y que por tanto son anteriores a la propia intervención del abogado, cuya actuación no puede considerarse espontánea, sino que respondía a la previa encomienda del trabajo realizada por el alcalde, que era la forma habitual de encargo de trabajos de asistencia jurídica realizada en otras ocasiones y que si fueron retribuidos.

En fin, el importe de los servicios jurídicos encargados al abogado y prestados por este al Ayuntamiento sin retribución, se tuvieron por acreditados por la sentencia impugnada por un documento de reconocimiento de deuda firmado por el alcalde, frente al que el Ayuntamiento no ha utilizado las vías de impugnación por nulidad o anulabilidad de las que dispone.

Cabe añadir a todo lo anterior que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 6 de Manresa incoó, por auto de 16 de noviembre de 2018, diligencias previas a consecuencia de la denuncia presentada por el Ayuntamiento de Moià contra D. Saturnino, si bien de estas actuaciones tampoco resulta elemento alguno que permita cuestionar las conclusiones sobre la falta de prueba de una conducta maliciosa en alguno de los intervinientes en los hechos a los que se refiere este recurso, pues en el indicado procedimiento penal recayó auto de 28 de enero de 2019, que acordó su sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones.

4.- Las demás alegaciones de la parte recurrente no constituyen causa impeditiva de la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto, según ha sido perfilada por la jurisprudencia de esta Sala antes expuesta, por lo que procede la desestimación del presente recurso de casación.

#### **SEXTO.- Costas.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, en cuanto a las costas de casación cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

#### **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 interpretación de las normas establecida en el fundamento de derecho cuarto:

1.- Declarar no haber lugar y, por tanto, desestimar el presente recurso de casación número 6316/2020, interpuesto por el Ayuntamiento de Moià, contra la sentencia de 27 de julio de 2020, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso de apelación número 563/2018.

2.- Sin imposición de costas a ninguna de las partes

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

Así se acuerda y firma.