



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 289/2026
Expediente 122/2026

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 22 de abril de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H.M, de 20 de febrero de 2026 (Registro de entrada del día 20 de febrero), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament d'Ontinyent, en relación con el "*alcance objetivo de la doctrina jurisprudencial fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1.620/2025, de 11 de diciembre de 2025, dictada en recurso de casación, en relación con la aplicación del principio general del Derecho de prohibición del enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación pública*".

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Único.- El presente dictamen versa acerca de la petición de dictamen cursada por Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament d'Ontinyent, en relación con el *“alcance objetivo de la doctrina jurisprudencial fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1.620/2025, de 11 de diciembre de 2025, dictada en recurso de casación, en relación con la aplicación del principio general del Derecho de prohibición del enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación pública”*.

En particular, se plantea si *“la citada doctrina, formulada en un supuesto de ejecución de obras fuera del contrato sin cobertura en una modificación contractual, debe entenderse aplicable con carácter general a todos los contratos del sector público regulados por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, o si, por el contrario, su alcance debe considerarse limitado a los contratos de obras, atendiendo a la específica estructura económica de estos y a la referencia expresa realizada en la sentencia al presupuesto de ejecución material, así como a los conceptos de gastos generales y beneficio industrial, y si, en consecuencia, los criterios fijados por el Tribunal Supremo para la determinación del quantum indemnizatorio (en particular la exclusión de dichos conceptos) resultan trasladables a otros tipos contractuales, como los contratos de servicios o suministros, ejecutados sin cobertura contractual válida, pero con aceptación expresa o tácita por parte de la Administración.*

Todo ello teniendo en cuenta que, con anterioridad a la citada sentencia, diversos pronunciamientos de órganos consultivos estatales y autonómicos venían manteniendo, en supuestos de continuidad del servicio o de prestaciones efectivamente realizadas sin contrato en vigor, que, cuando la situación no era imputable al contratista ni concurría dolo o mala fe por su parte, procedía la compensación íntegra de la prestación efectivamente realizada, partiendo del marco contractual previo y modulándolo en función de las circunstancias concurrentes, a fin de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración, criterio que venía siendo aplicado de forma reiterada en la práctica administrativa, especialmente en contratos de servicios.

En este contexto, se solicita pronunciamiento sobre si la doctrina fijada por la STS 1.620/2025 comporta un cambio de criterio aplicable también a estos supuestos, de modo que la compensación de las prestaciones ejecutadas sin cobertura contractual deba limitarse, con carácter general, a los costes efectivos acreditados, excluyendo el abono íntegro de la factura (esto es,

excluyendo gastos generales y beneficio industrial cuando la realidad de dichas prestaciones no obedece a dicha estructura de costes en la mayoría de los casos), aun cuando la prestación (en ocasiones no existe un vínculo contractual previo) o su continuidad (en ocasiones son continuidades con o sin orden formal) derive de hechos imputables a la Administración y haya existido aceptación expresa o tácita de la misma, y no se repunte dolo, culpa o negligencia del contratista o proveedor.

Asimismo, para el caso de que la doctrina fijada por la STS 1620/2025 se considerase aplicable a los contratos de servicios, se solicita pronunciamiento sobre las consecuencias que dicha aplicación tendría en supuestos en los que, existiendo reparo formulado por la Intervención a la adjudicación o a la continuidad de la prestación, este hubiese sido levantado por la Presidencia, y, en particular, si una vez acreditada la efectiva prestación del servicio y presentada la correspondiente factura, procede su abono íntegro, o si, por el contrario, debería limitarse el pago a los costes efectivos de la prestación, excluyendo los conceptos de beneficio industrial y gastos generales, aun cuando el servicio se hubiera prestado con aceptación expresa o tácita por parte de la Administración.

Del mismo modo, y en coherencia con lo anterior, se solicita criterio sobre cómo debe procederse, en el ámbito de los contratos de servicios, a la determinación y eventual exclusión de los conceptos de beneficio industrial y gastos generales, habida cuenta de que, a diferencia de los contratos de obras, no existe obligación de desglosar dichos conceptos en las facturas, ni un presupuesto de ejecución material que sirva de referencia, precisando qué tipo de desglose, justificación o documentación económica resultaría exigible al contratista para acreditar los costes efectivos de la prestación y permitir, en su caso, el correcto abono de la compensación que proceda, si se tuviera que aplicar la reciente doctrina. Por último, en relación con lo anterior, interesa también la forma legal de proceder en aras a garantizar, si es el caso, un procedimiento contradictorio con todas las garantías formales que resulten exigibles”.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

La petición de dictamen tiene carácter facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de creación de esta Institución.

Segunda.- Planteamiento de la cuestión sometida a dictamen.

La cuestión planteada en antecedentes exige determinar el alcance de la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1620/2025, de 11 de diciembre, relativa a la aplicación del principio general del Derecho de prohibición del enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación pública; es decir, si debe entenderse limitada a los contratos de obras -en los que se produjo el supuesto de hecho analizado por el Tribunal- o si, por el contrario, resulta extensible a otros tipos contractuales regulados por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), particularmente a los contratos de servicios ejecutados sin cobertura contractual válida.

Para dar respuesta a la consulta procede hacer analizar las cuestiones concretas que se plantean a esta Institución en las consideraciones siguientes.

Es importante destacar que, atendiendo al alcance de la consulta formulada, este Órgano consultivo solo se pronunciará sobre el contenido de la referida sentencia en lo que atañe a su aplicación en el ámbito propio del contrato de servicios y sobre la construcción doctrinal realizada en dicho contexto. El análisis se limita, por tanto, a las cuestiones concretamente suscitadas, en los términos en que han sido planteadas.

Tercera.- Referencia a la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1.620/2025, de 11 de diciembre

1. Antecedentes de hecho del caso enjuiciado

La Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1620/2025, de 11 de diciembre, enjuicia un asunto suscitado en el marco de la ejecución de un contrato administrativo de obras adjudicado por el Ajuntament de ... i ... a una mercantil. El contrato tenía por objeto la ejecución de determinadas obras de infraestructura vinculadas a la instalación de módulos del Centro Educativo X..., comprendiendo inicialmente trabajos relativos a cimentación, rampa, porche, cerramiento y conexión de servicios del complejo educativo. El contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local en marzo de 2009 y las obras previstas en el proyecto fueron ejecutadas y posteriormente recibidas por el ayuntamiento en septiembre del mismo año.

Durante la ejecución de las obras, el contratista llevó a cabo, además de las prestaciones previstas en el proyecto inicial, una serie de actuaciones adicionales que no estaban incluidas en el objeto del contrato ni habían sido objeto de una modificación contractual formal. Entre dichas actuaciones se encontraban, fundamentalmente, el rebaje del terreno sobre el que se

asentaba el complejo educativo, con la consiguiente alteración de la configuración del espacio y de la disposición de los módulos, así como la construcción de una pista polideportiva dentro del recinto del centro educativo. Estas obras adicionales no fueron incorporadas mediante los mecanismos previstos en la legislación de contratos para la modificación del contrato administrativo ni constaban formalmente autorizadas mediante un procedimiento administrativo específico. No obstante, según se desprendía de la valoración probatoria realizada ante el tribunal de instancia, las obras se ejecutaron con conocimiento de los responsables técnicos de la Administración, particularmente del arquitecto municipal que actuaba como director facultativo de las obras, y sin que durante su ejecución se formulara objeción alguna por parte de la Administración contratante.

Una vez finalizadas las obras y recibida la infraestructura por el ayuntamiento, la empresa contratista formuló una reclamación solicitando el abono del coste de las obras adicionales ejecutadas, al considerar que dichas actuaciones habían resultado necesarias para la correcta funcionalidad del complejo educativo y que habían sido realizadas con conocimiento y aceptación tácita de la Administración. Ante la falta de respuesta expresa por parte del ayuntamiento, la mercantil interpuso recurso contencioso-administrativo. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo estimó parcialmente la demanda y reconoció el derecho de la empresa a percibir el importe correspondiente a las obras ejecutadas fuera del contrato, incluyendo en la cuantía indemnizatoria tanto el coste directo de las obras como los gastos generales y el beneficio industrial. Esta decisión fue confirmada posteriormente por el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya al desestimar el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento.

Frente a dicha Sentencia, el Ajuntament de ... i ... interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, planteando esencialmente dos cuestiones: por un lado, si en un supuesto de ejecución de obras fuera del contrato administrativo puede aplicarse el principio de prohibición del enriquecimiento injusto cuando tales obras no han sido objeto de un encargo formal por parte de la Administración; y, por otro, si en caso de admitirse la aplicación de dicho principio la compensación económica debe limitarse al coste de las prestaciones efectivamente realizadas o puede incluir también conceptos como los gastos generales y el beneficio industrial propios de la ejecución de un contrato administrativo válido.

2. Doctrina del Tribunal Supremo sobre el enriquecimiento injusto en la contratación pública

En la precitada Sentencia nº 1620/2025, el Tribunal Supremo fija la doctrina sobre el alcance del principio de prohibición del enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación pública, particularmente en aquellos supuestos en los que se han ejecutado prestaciones para la Administración

sin cobertura en un contrato administrativo válido o al margen de las modificaciones contractuales legalmente previstas.

El Tribunal parte de la consideración de que el principio de prohibición de enriquecimiento injusto constituye un principio general del Derecho que ha sido incorporado por la jurisprudencia contencioso-administrativa como mecanismo corrector para resolver situaciones en las que, pese a la inexistencia de un vínculo contractual válido, se produce un desplazamiento patrimonial en virtud del cual la Administración obtiene una ventaja económica a costa del particular que ha realizado la prestación. En estos supuestos, dicha institución permite evitar que la Administración se beneficie de prestaciones efectivamente realizadas sin abonar contraprestación alguna, siempre que concurren determinados requisitos.

A este respecto, el Tribunal señala que la aplicación del expresado principio exige la concurrencia de los elementos clásicos de esta figura:

- la existencia de un enriquecimiento o incremento patrimonial en la esfera de la Administración,
- el correlativo empobrecimiento del operador económico que ha ejecutado la prestación, la relación causal entre ambos
- y la ausencia de una causa jurídica que justifique dicho desplazamiento patrimonial.

Junto con estos requisitos reitera la exigencia adicional en el ámbito de la contratación pública consistente en que la prestación realizada no derive de una iniciativa unilateral o abusiva del contratista, sino que tenga su origen en hechos imputables a la Administración que generen razonablemente en el particular la convicción de que la prestación debía realizarse y sería retribuida. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando la prestación se ejecuta con conocimiento y aquiescencia de los responsables administrativos, sin que estos formulen objeciones durante su realización.

Ahora bien, el Alto Tribunal introduce una precisión relevante respecto al alcance económico de la compensación que procede reconocer en estos casos, al fijar como doctrina jurisprudencial que *“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”*.

El Tribunal rechaza que la compensación pueda equipararse al precio que correspondería en ejecución de un contrato administrativo válido. En consecuencia, la restitución debe limitarse al valor de las prestaciones efectivamente realizadas, entendido como el coste de los trabajos ejecutados,

excluyendo aquellos conceptos económicos que forman parte del régimen propio de los contratos administrativos válidamente celebrados, tales como los gastos generales y el beneficio industrial.

Con la anterior interpretación, el Tribunal Supremo pretende evitar que la institución del enriquecimiento injusto pueda convertirse en un mecanismo indirecto para eludir las exigencias del sistema de contratación pública, basado en la previa definición del objeto contractual, la concurrencia competitiva entre licitadores y la formalización del contrato conforme a los procedimientos legalmente establecidos.

En definitiva, en los supuestos de ejecución de prestaciones de obra para la Administración sin cobertura contractual válida pero realizadas con conocimiento o aceptación de esta, el contratista tiene derecho a obtener una compensación económica que restablezca el equilibrio patrimonial producido, si bien dicha compensación debe limitarse a los costes efectivos de la prestación ejecutada, sin incluir los conceptos de gastos generales ni el beneficio industrial propios de la ejecución de un contrato administrativo válido.

Cuarta.- Alcance general de la doctrina fijada por la STS 1620/2025.

Con carácter previo al examen de las concretas cuestiones formuladas a este Órgano consultivo, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Supremo formula su doctrina en la citada Sentencia nº 1620/2025, en términos generales, al afirmar que el principio de prohibición del enriquecimiento injusto constituye un principio general del Derecho aplicable en el ámbito de la contratación pública para resolver situaciones en las que la Administración obtiene prestaciones ejecutadas sin cobertura en un contrato administrativo válido. Desde esta perspectiva, el Tribunal no circunscribe la aplicación de dicho principio a un determinado tipo contractual, sino que lo formula como una regla general que opera en cualquier supuesto en el que, en ausencia de título jurídico suficiente, se haya producido un desplazamiento patrimonial que genere un enriquecimiento de la Administración a costa del operador económico que ha realizado la prestación.

Esta doctrina se inserta, además, en una consolidada línea jurisprudencial de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que ha admitido la aplicación del principio de enriquecimiento injusto en supuestos de prestaciones realizadas para la Administración sin cobertura contractual válida, pudiendo destacar, entre otras, las Sentencias de 30 de septiembre de 1999, de 12 de enero y 12 de diciembre de 2012, de 23 de marzo de 2015, de 5 de julio de 2016, de 23 de marzo de 2015 o la de 17 de octubre de 2023.

Así, en la Sentencia de 12 de diciembre de 2012 el Tribunal Supremo señala que *“Pero es que además, debe significarse que son muchas las sentencias dictadas por este Tribunal sobre el posible enriquecimiento injusto de la Administración, la mayor parte producidas en el ámbito de la contratación administrativa (...), en las que se parte de actuaciones realizadas por un particular en beneficio de un interés general cuya atención corresponde a una Administración pública, y su núcleo esencial está representado por el propósito de evitar que se produzca un injustificado desequilibrio patrimonial en perjuicio de ese particular, supuestos que además exigen para asegurar los principios de igualdad y libre concurrencia que rigen en la contratación administrativa, 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”*. Además, la Sentencia del Tribunal Supremo 1660/2008, de 28 de abril de 2008, añade algunos de los supuestos o ejemplos concretos en los que ha sido apreciada, por parte de los tribunales, la existencia de este enriquecimiento en el ámbito de los contratos de obras.

En la Sentencia de 23 de marzo de 2015, rec. núm. 993/2014, reitera que *“la doctrina del enriquecimiento injusto que pudiera derivar de la ejecución de una obra para la Administración y del equilibrio económico que debe mantenerse en el cumplimiento del contrato a que se refiere la sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 1991, siguiendo lo vertido en las de 20 de diciembre de 1983 y 2 de abril de 1986, significa la exigibilidad por el contratista del pago del exceso de obra necesario para completar el proyecto. O en términos de la sentencia de 18 de julio de 2003 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», de suerte que «el enriquecimiento sin causa viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que, carentes de ropaje jurídico, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes, a costa de la otra. Con ello se originan unos efectos sin causa -enriquecimiento y empobrecimiento- al no venir respaldados por las formas exigidas en el régimen administrativo. Mas estos efectos, sin causa, por la forma, se convierten en determinantes de la causa que los corrige y repara”*.

Por su parte, en la Sentencia nº 1275/2023, de 17 de octubre de 2023, rec. 6316/2020, el Alto Tribunal afirmó que *“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”.

Desde esta premisa, la doctrina que recoge la Sentencia nº 1620/2025 presenta un alcance que, en principio, debe considerarse transversal y aplicable al conjunto de la contratación pública, en la medida en que el fundamento de la institución no se encuentra en las particularidades de un determinado contrato administrativo, sino en la necesidad de evitar que la Administración se beneficie de prestaciones efectivamente realizadas sin abonar contraprestación alguna cuando tales prestaciones han sido ejecutadas con conocimiento o aceptación de la propia Administración y en un contexto de buena fe por parte del operador económico.

Ahora bien, la circunstancia de que el Tribunal Supremo formule el principio en términos generales no impide que la interpretación de su doctrina deba realizarse atendiendo al concreto contexto en el que se pronuncia la Sentencia. Así, el supuesto de hecho enjuiciado se refiere a la ejecución de obras públicas que excedían del objeto del contrato administrativo inicialmente formalizado, sin que tales actuaciones hubieran sido incorporadas mediante el procedimiento de modificación contractual previsto en la legislación de contratos (artículos 204 y siguientes de la Ley 9/2017, LCSP). El criterio del Tribunal se construye, por tanto, sobre una situación típica del contrato de obras, en la que la prestación adicional ejecutada por el operador económico puede identificarse con precisión mediante los parámetros económicos propios de este tipo contractual (beneficio industrial 6% y gastos generales 13%). En este sentido, en la Sentencia se concluye, con referencia al contrato de obras, que *“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.”*

Por consiguiente, si bien el Tribunal Supremo formula su doctrina en términos generales respecto del principio de prohibición del enriquecimiento injusto, el criterio específico que fija en relación con la determinación del quantum indemnizatorio se construye a partir de parámetros económicos característicos del contrato de obras (art. 131.1 RGLCAP). Ello obliga a

interpretar el alcance de dicha doctrina distinguiendo, por un lado, entre el principio general afirmado por el Tribunal acerca de la procedencia de aplicar el enriquecimiento injusto en supuestos de prestaciones ejecutadas sin cobertura contractual válida; y, por otro, los criterios concretos utilizados para determinar el alcance económico de la restitución en el caso enjuiciado.

Desde esta perspectiva, la extensión automática de los criterios utilizados para determinar el alcance económico a otros tipos contractuales - como los contratos de servicios- exige un análisis adicional que tenga en cuenta las diferencias existentes en la configuración económica y funcional de tales contratos, evitando una traslación automática de categorías que responden a una estructura propia de la ejecución de obras públicas, lo que se efectúa al analizar las concretas preguntas formuladas en las consideraciones siguientes.

Quinta.- La primera de las cuestiones que se plantea a esta Institución es la siguiente: *“(...) teniendo en cuenta que, con anterioridad a la citada sentencia, diversos pronunciamientos de órganos consultivos estatales y autonómicos venían manteniendo, en supuestos de continuidad del servicio o de prestaciones efectivamente realizadas sin contrato en vigor, que, cuando la situación no era imputable al contratista ni concurría dolo o mala fe por su parte, procedía la compensación íntegra de la prestación efectivamente realizada, partiendo del marco contractual previo y modulándolo en función de las circunstancias concurrentes, a fin de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración, criterio que venía siendo aplicado de forma reiterada en la práctica administrativa, especialmente en contratos de servicios.*

En este contexto, se solicita pronunciamiento sobre si la doctrina fijada por la STS 1.620/2025 comporta un cambio de criterio aplicable también a estos supuestos, de modo que la compensación de las prestaciones ejecutadas sin cobertura contractual deba limitarse, con carácter general, a los costes efectivos acreditados, excluyendo el abono íntegro de la factura (esto es, excluyendo gastos generales y beneficio industrial cuando la realidad de dichas prestaciones no obedece a dicha estructura de costes en la mayoría de los casos), aun cuando la prestación (en ocasiones no existe un vínculo contractual previo) o su continuidad (en ocasiones son continuidades con o sin orden formal) derive de hechos imputables a la Administración y haya existido aceptación expresa o tácita de la misma, y no se repunte dolo, culpa o negligencia del contratista o proveedor”.

1. En relación con esta primera cuestión, conviene tener en cuenta, en primer lugar, que la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1620/2025 introduce, frente a la práctica anterior, una clara orientación restrictiva respecto de la equiparación entre la compensación derivada del enriquecimiento injusto y el precio propio de un contrato administrativo válido.

En efecto, el Tribunal Supremo subraya en la expresada Sentencia, como se ha expuesto, que la institución que prohíbe el enriquecimiento injusto no puede convertirse en un mecanismo que permita reproducir, de forma indirecta, los efectos económicos de un contrato que no ha sido celebrado con sujeción a las exigencias de la legislación de contratación pública, actualmente, la Ley 9/2017, LCSP; de lo contrario, se desvirtuarían los principios de publicidad, concurrencia e igualdad que informan el sistema de contratación administrativa. Desde esta perspectiva, el Tribunal insiste en que la compensación derivada de esta figura tiene una naturaleza estrictamente restitutiva (no indemnizatoria), dirigida a restablecer el equilibrio patrimonial entre las partes, y no puede utilizarse para sustituir el régimen económico propio de un contrato administrativo válido.

Ahora bien, el hecho de que la Sentencia introduzca este criterio no implica necesariamente que deba entenderse que fija una regla rígida aplicable de manera uniforme y automática en todas las modalidades en las que la Administración haya recibido prestaciones sin cobertura contractual válida. Debe tenerse en cuenta, por un lado, que la doctrina se formula -como se ha expuesto- en el contexto específico de un contrato de obras, en el que se ha empleado la estructura económica propia prevista en la normativa de contratación pública y sus porcentajes, distinguiendo entre el coste directo de ejecución y otros componentes del precio contractual, como los gastos generales y el beneficio industrial, regulados en el citado artículo 131.1 del RGLCAP. Sin embargo, la proyección automática de este razonamiento sobre otros tipos contractuales, y en particular, sobre los contratos de servicios (objeto de consulta), exige una interpretación que tenga en cuenta, como se ha dicho, las particularidades de estos contratos y la finalidad perseguida por la doctrina jurisprudencial.

Partiendo de la premisa anterior, la doctrina sentada por el Alto Tribunal debería entenderse como una advertencia frente a la equiparación entre la compensación derivada de una prestación irregular y el precio contractual íntegro o calculado con arreglo a los parámetros y porcentajes propios de un contrato válido sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público.

Por ello, la traslación automática de los criterios económicos fijados por el Tribunal Supremo en los contratos de obras a los contratos de servicios exige una interpretación prudente, atendiendo a las diferencias estructurales existentes entre ambos tipos contractuales y circunstancias en las que se produce. Así, en los contratos de servicios no existe una descomposición normativa del precio en términos de presupuesto de ejecución material, gastos generales y beneficio industrial, pues generalmente el precio integra de forma global los distintos elementos que conforman la prestación, y el valor económico del servicio se encuentra estrechamente vinculado a la organización empresarial necesaria para su ejecución.

Por tanto, como regla general, la compensación en los supuestos de enriquecimiento injusto deberá limitarse a los costes efectivos acreditados, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, sin que proceda la reproducción automática del precio contractual ni la inclusión de conceptos y porcentajes propios de un contrato válido. No obstante, en relación con el contrato de servicios, y, en supuestos debidamente justificados, podría atenderse al valor económico de la prestación efectivamente recibida por la Administración, cuando concurren las circunstancias siguientes: la prestación haya sido efectivamente realizada y resulte útil para la Administración; la situación irregular sea imputable a la actuación administrativa; el contratista haya actuado de buena fe; y, fundamentalmente, cuando la prestación responda a la necesidad de garantizar la continuidad de un servicio público y se acredite, mediante motivación suficiente, que el coste directo no refleja adecuadamente el valor patrimonial incorporado a la Administración.

Además, la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público (limpieza, vigilancia, recogida de residuos, etc.), aparece, a juicio de este Consell, como una circunstancia cualificada que no debería ser ignorada en la determinación de las consecuencias económicas derivadas de la situación irregular. En este tipo de situaciones, la prestación no suele responder a una actuación unilateral del operador económico dirigida a eludir las reglas de la contratación pública, sino a un contexto en el que la propia Administración solicita, autoriza o, al menos, consiente la continuidad del servicio con el fin de evitar su interrupción y preservar la satisfacción de necesidades de interés general y de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la resolución del desequilibrio patrimonial generado por la prestación realizada debe tomar en consideración asimismo el principio de indemnidad del particular frente a las consecuencias de actuaciones administrativas irregulares, como manifestación de los principios de buena administración y confianza legítima. Conforme a dichos principios, cuando el operador económico ha actuado de buena fe y la prestación ha sido efectivamente realizada y aprovechada por la Administración para asegurar la continuidad de un servicio público, no debería trasladarse al prestador del servicio las consecuencias económicas de una situación irregular generada en la propia esfera administrativa. En tales supuestos, la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto debe orientarse a restablecer el equilibrio patrimonial alterado, evitando que la Administración obtenga una ventaja económica derivada de la continuidad de un servicio cuya prestación ha considerado necesario mantener, al tiempo que se garantiza que el operador económico no soporte un sacrificio patrimonial injustificado por haber contribuido, en condiciones de buena fe, a asegurar dicha continuidad.

Además, el principio de buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y progresivamente incorporado a la jurisprudencia y a la práctica del Derecho

administrativo interno, impone a las Administraciones públicas el deber de actuar con objetividad, racionalidad y proporcionalidad en la gestión de los intereses públicos. Por ello, en situaciones como las indicadas, en las que la Administración debe resolver las consecuencias económicas de prestaciones ejecutadas sin cobertura contractual válida pero efectivamente recibidas y utilizadas, la aplicación de este principio exige adoptar soluciones proporcionadas que restablezcan el equilibrio patrimonial entre las partes. Es necesario, por consiguiente, evitar una situación de asimetría entre la Administración y el operador económico, en la que a la Administración le resulte más ventajosa una situación de contratación irregular, que actuar bajo las reglas y las formalidades de la contratación pública.

De esta forma, los principios de buena administración y de proporcionalidad actúan como criterios interpretativos que permiten armonizar la finalidad perseguida por la doctrina jurisprudencial -evitar la reproducción automática del precio contractual- con la exigencia de adoptar soluciones equilibradas y razonables en las relaciones entre la Administración y los operadores económicos. La compensación deberá, por tanto, determinarse mediante una valoración motivada del valor económico de la prestación efectivamente recibida, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso.

En definitiva, en el marco de los contratos de servicio la determinación de la compensación deberá realizarse caso por caso, partiendo, en principio, de la regla general fijada por el Tribunal Supremo. Ello sin perjuicio de una aplicación prudente en el ámbito de los servicios, atendiendo a las circunstancias concretas en las que se haya producido, y teniendo en cuenta las diferencias estructurales entre los distintos tipos contractuales así como los principios de buena fe, confianza legítima y buena administración que informan la actuación de los poderes públicos. En todo caso, deberán respetarse los siguientes límites: la compensación no podrá incluir márgenes empresariales no justificados; deberá evitarse la reproducción de los porcentajes de beneficio industrial y gastos generales de un contrato válido; la valoración deberá basarse en criterios objetivos, económicos y técnicos; y deberá excluirse cualquier componente que no guarde relación directa con la prestación efectivamente ejecutada.

En definitiva, la Sentencia del Tribunal Supremo 1620/2025 se dicta en el contexto de un contrato de obras y utiliza categorías económicas propias de este tipo contractual, lo que permite reconocer un cierto margen de flexibilidad en su aplicación a otros contratos, como los de servicios, cuya estructura económica difiere sustancialmente. No obstante, dicha flexibilidad no alcanza al núcleo de la doctrina fijada por el Tribunal, que excluye la equiparación entre la compensación derivada del enriquecimiento injusto y el precio contractual, por lo que cualquier adaptación debe respetar el carácter

restitutorio de la indemnización y la exclusión de márgenes empresariales propios de un contrato válido.

Sexta.- La segunda cuestión que se plantea es la siguiente: “(...) para el caso de que la doctrina fijada por la STS 1620/2025 se considerase aplicable a los contratos de servicios, se solicita pronunciamiento sobre las consecuencias que dicha aplicación tendría en supuestos en los que, existiendo reparo formulado por la Intervención a la adjudicación o a la continuidad de la prestación, este hubiese sido levantado por la Presidencia, y, en particular, si una vez acreditada la efectiva prestación del servicio y presentada la correspondiente factura, procede su abono íntegro, o si, por el contrario, debería limitarse el pago a los costes efectivos de la prestación, excluyendo los conceptos de beneficio industrial y gastos generales, aun cuando el servicio se hubiera prestado con aceptación expresa o tácita por parte de la Administración”.

En relación con esta segunda cuestión, procede partir de una precisión inicial. La doctrina jurisprudencial fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1620/2025 se formula, como ya se ha expuesto, en el contexto de prestaciones de obra ejecutadas sin cobertura contractual válida y responde a la finalidad de evitar que el principio de prohibición del enriquecimiento injusto se convierta en un mecanismo que permita reproducir, por vía indirecta, los efectos económicos de un contrato administrativo válidamente celebrado.

Ahora bien, la proyección de esta doctrina sobre los supuestos a los que se refiere la consulta exige tomar en consideración -como se viene afirmado en el dictamen- el contexto específico en el que la prestación se ha producido. Cuando la continuidad del servicio ha sido objeto de reparo por la Intervención y dicho reparo ha sido posteriormente levantado, nos hallamos ante una situación en la que la prestación no se ejecuta por iniciativa unilateral del contratista, sino como consecuencia de una decisión administrativa expresa adoptada por el órgano competente para resolver la discrepancia suscitada por el órgano de control interno.

Ciertamente, el levantamiento del reparo no sana por sí mismo la irregularidad contractual ni convierte la prestación en contractualmente válida. Sin embargo, sí resulta jurídicamente relevante a los efectos de apreciar la procedencia del enriquecimiento injusto, en la medida en que refuerza decisivamente la imputabilidad de la situación a la propia Administración y excluye, en principio, que el operador económico haya actuado al margen de ella o por su sola iniciativa.

Pues bien, cuando el órgano competente levanta el reparo formulado por la Intervención y permite la continuidad del servicio, se genera

precisamente esa situación de confianza legítima en el operador económico, que actúa ejecutando una decisión administrativa expresa y en beneficio de la propia Administración.

Desde esta perspectiva, una vez acreditada la efectiva realización del servicio y su utilidad para la Administración, la determinación de la compensación económica no debería resolverse -como se ha expuesto- de forma automática mediante la simple exclusión abstracta de determinados componentes del importe solicitado, sino que deberá realizarse caso por caso, atendiendo a las circunstancias concretas en las que se haya producido, teniendo en cuenta las diferencias estructurales entre los distintos tipos contractuales y los principios que informan la actuación de los poderes públicos. Este criterio resulta particularmente relevante en aquellos supuestos en los que -como se ha expuesto- la prestación se ha realizado para garantizar la continuidad de un servicio público, principio que constituye uno de los fundamentos esenciales de la organización administrativa.

Séptima.- La tercera cuestión es la siguiente: *“Del mismo modo, y en coherencia con lo anterior, se solicita criterio sobre cómo debe procederse, en el ámbito de los contratos de servicios, a la determinación y eventual exclusión de los conceptos de beneficio industrial y gastos generales, habida cuenta de que, a diferencia de los contratos de obras, no existe obligación de desglosar dichos conceptos en las facturas, ni un presupuesto de ejecución material que sirva de referencia, precisando qué tipo de desglose, justificación o documentación económica resultaría exigible al contratista para acreditar los costes efectivos de la prestación y permitir, en su caso, el correcto abono de la compensación que proceda, si se tuviera que aplicar la reciente doctrina. Por último, en relación con lo anterior, interesa también la forma legal de proceder en aras a garantizar, si es el caso, un procedimiento contradictorio con todas las garantías formales que resulten exigibles”.*

Respecto a cómo actuar en los contratos de servicios cuando se estime que proceda, en su caso, la exclusión de los conceptos de beneficio industrial y gastos generales se señala lo siguiente:

1. Determinación de los costes efectivos y eventual exclusión de componentes del precio en los contratos de servicios

La dificultad que plantea esta cuestión deriva, fundamentalmente, de que, a diferencia de lo que sucede en los contratos de obras, en los contratos de servicios no existe normalmente una estructura económica predeterminada que permita identificar de forma directa los distintos componentes del precio de la prestación, ni un presupuesto de ejecución material que sirva de referencia para diferenciar entre coste directo, gastos generales y beneficio empresarial, como sucede normativamente con el

contrato de obras. Así, en los contratos de servicios el precio de la prestación suele configurarse como una retribución global que integra de forma indivisible los distintos elementos que componen el coste de la actividad empresarial necesaria para la ejecución del servicio -costes de personal, medios materiales, organización empresarial y estructura operativa-, sin que exista obligación normativa de desglosar estos componentes en las facturas emitidas por el prestador del servicio.

Por esta razón, la eventual aplicación de la doctrina jurisprudencial no puede traducirse, en este ámbito contractual, en una exclusión automática de conceptos como los gastos generales o el beneficio empresarial, cuya identificación autónoma resulta en muchos casos técnicamente costosa. Ahora bien, la aplicación, en su caso, de la expresada doctrina del Tribunal Supremo exigiría articular un proceso de comprobación orientado a determinar si el importe cuya compensación se solicita se corresponde razonablemente con el valor económico de la prestación efectivamente recibida por la Administración.

A tal efecto, cuando el órgano de contratación considere necesario verificar la adecuación del importe reclamado al valor de la prestación realizada, podrá requerir al operador económico la aportación de una justificación económica suficiente de los costes asociados a la ejecución del servicio. Esta justificación deberá permitir identificar, al menos de forma razonable, los elementos principales que han intervenido en la prestación del servicio.

En términos generales, dicha justificación podrá referirse, entre otros aspectos, a:

- los costes de personal directamente vinculados a la prestación del servicio, incluyendo las retribuciones y cargas sociales del personal adscrito a su ejecución;
- los costes derivados de la utilización de medios materiales o técnicos necesarios para la prestación;
- los gastos operativos asociados al funcionamiento del servicio, tales como consumos, suministros, mantenimiento o servicios auxiliares;
- y, en su caso, otros costes específicos directamente relacionados con la actividad desarrollada.

La acreditación de estos elementos podrá realizarse mediante la aportación de documentación contable o económica que permita identificar los recursos empleados en la ejecución de la prestación, tales como nóminas y seguros sociales del personal afectado, facturas de suministros o materiales utilizados, registros de dedicación del personal, contratos de arrendamiento o utilización de equipos u otros documentos equivalentes. No se trata, en todo caso, de exigir al contratista una reconstrucción exhaustiva de su

contabilidad empresarial, sino de disponer de elementos objetivos que permitan a la Administración valorar si el importe reclamado refleja razonablemente el valor económico de la prestación efectivamente recibida.

A partir de dicha información, la Administración podrá evaluar si el importe solicitado se corresponde con el valor de la prestación ejecutada o si incorpora elementos que exceden de dicho valor. En este último supuesto, la eventual exclusión de determinados componentes del precio -cuando puedan identificarse como márgenes empresariales o costes estructurales no directamente vinculados a la prestación realizada- deberá realizarse siempre de forma motivada, atendiendo a las circunstancias concretas del servicio prestado y evitando reducciones arbitrarias que desvirtúen el valor económico de la prestación efectivamente obtenida por la Administración.

En todo caso, la referencia a los “costes efectivos de la prestación” no puede interpretarse de manera aislada ni exclusivamente desde una perspectiva contable, sino en el marco conceptual propio del enriquecimiento injusto, en el que la compensación debería guardar relación con el valor patrimonial del beneficio efectivamente incorporado a la esfera de la Administración.

2. Aspectos procedimentales y garantías del procedimiento contradictorio

Desde el punto de vista procedimental, la determinación del importe que proceda abonar al operador económico deberá realizarse mediante la tramitación de un procedimiento administrativo que garantice adecuadamente el principio de contradicción y el derecho de audiencia del interesado.

A tal efecto, resulta procedente incoar un procedimiento específico destinado a la liquidación o reconocimiento de las prestaciones efectivamente realizadas sin cobertura contractual válida, en el que se incorporen los informes técnicos del servicio gestor que acrediten la efectiva realización del servicio y su utilidad para la Administración, así como la documentación económica aportada por el operador económico para justificar el valor de la prestación ejecutada.

En el marco de dicho procedimiento deberá concederse al interesado un trámite de audiencia para que pueda formular las alegaciones que estime oportunas y aportar la documentación adicional que considere pertinente para acreditar los costes o el valor económico de la prestación realizada. Asimismo, el expediente deberá incorporar los informes técnicos, jurídicos y, en su caso, de control interno que resulten procedentes, de conformidad con la normativa aplicable, con el fin de garantizar la adecuada valoración de las circunstancias concurrentes.

La resolución que ponga fin al procedimiento deberá estar debidamente motivada y expresar de forma clara los criterios utilizados para determinar el importe de la compensación reconocida, así como las razones por las que, en su caso, se aceptan o se excluyen determinados componentes del importe inicialmente reclamado. De este modo se garantiza no solo el respeto de las garantías procedimentales del interesado, sino también la transparencia y el control jurídico de la decisión administrativa adoptada.

En definitiva, en el ámbito de los contratos de servicios la aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre el enriquecimiento injusto no exige trasladar mecánicamente la estructura económica propia del contrato de obras, sino articular un procedimiento administrativo que permita determinar, mediante criterios técnicos y económicos razonables, el valor efectivo de la prestación recibida por la Administración, garantizando al mismo tiempo el derecho del operador económico a acreditar los elementos económicos de su actividad y a participar en un procedimiento contradictorio con todas las garantías formales exigibles.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, en ejercicio de su función consultiva, y sin perjuicio de la interpretación que corresponda a los órganos judiciales en relación con el alcance de la precitada STS 1620/2025, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer siguiente:

1. Respecto a *“Si la doctrina fijada por la STS 1620/2025 supone un cambio de criterio respecto de la práctica administrativa previa en los supuestos de continuidad del servicio o de prestaciones ejecutadas sin contrato en vigor, de modo que la compensación deba limitarse, con carácter general, a los costes efectivos de la prestación, excluyendo el abono íntegro de la factura”*, considera que:

La Sentencia del Tribunal Supremo nº 1620/2025 introduce una orientación restrictiva destinada a evitar que la aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto permita reproducir los efectos económicos propios de un contrato administrativo válido.

En consecuencia, con carácter general, la compensación derivada de prestaciones ejecutadas sin cobertura contractual válida deberá limitarse a los costes efectivos acreditados, en coherencia con la naturaleza estrictamente restitutoria de dicha institución.

No obstante, en el ámbito de los contratos de servicios, y atendiendo a sus particularidades estructurales, la determinación de la compensación

deberá realizarse caso por caso, pudiendo atenderse, de forma excepcional y debidamente motivada, al valor económico de la prestación efectivamente recibida por la Administración, siempre que concurren los requisitos de prestación efectiva, continuidad del servicio público, imputabilidad de la situación a la actuación administrativa y buena fe del operador económico.

En tales supuestos, la eventual coincidencia entre la compensación reconocida y el importe facturado no podrá derivar de una equiparación automática con el precio contractual, sino únicamente de la acreditación suficiente de que dicho importe refleja el valor económico real de la prestación, sin incluir márgenes empresariales propios de un contrato administrativo válido ni reproducir sus componentes retributivos.

2. Respecto a *“qué consecuencias tendría la aplicación de la doctrina de la STS 1620/2025 en los supuestos en que, existiendo reparo formulado por la Intervención a la adjudicación o a la continuidad de la prestación, dicho reparo haya sido levantado por la Presidencia”*, se estima que:

El levantamiento del reparo por el órgano competente no convalida la irregularidad contractual ni transforma la prestación en jurídicamente válida, pero constituye un elemento relevante a efectos de apreciar la imputabilidad de la situación a la Administración y la buena fe del operador económico.

En estos casos, acreditadas la efectiva prestación del servicio y su utilidad para la Administración, la determinación de la compensación no debería resolverse mediante una reducción automática al coste directo, sino mediante una valoración motivada y proporcionada de las circunstancias concurrentes, en los términos expuestos, respetando en todo caso el carácter restitutorio de la compensación y los límites derivados de la doctrina jurisprudencial.

3. Por cuanto afecta a *“Cómo debe procederse, en los contratos de servicios, a la determinación de los costes efectivos de la prestación y a la eventual exclusión de conceptos como gastos generales o beneficio industrial, así como al procedimiento a seguir para garantizar un trámite contradictorio”*, se considera que:

Cuando resulte necesario verificar el importe reclamado, la Administración podrá requerir al operador económico la aportación de una justificación suficiente de los costes asociados a la prestación, incluyendo los principales elementos que hayan intervenido en su ejecución.

La determinación de la compensación deberá efectuarse mediante una valoración objetiva, técnica y económicamente fundada del valor de la prestación efectivamente recibida, evitando tanto la reproducción automática

del precio contractual como cualquier situación de enriquecimiento injustificado de la Administración.

El reconocimiento de dicha compensación deberá articularse a través de un procedimiento administrativo contradictorio, con audiencia del interesado, incorporación de los informes técnicos y jurídicos pertinentes y resolución final debidamente motivada

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 22 de abril de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA