

LA NULIDAD DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO POR CAUSA PENAL

IGNACIO RODRÍGUEZ DE LA RIVA
Abogado. Dr. en Derecho

LA NULIDAD DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO POR CAUSA PENAL

Prólogo

JAIME PINTOS SANTIAGO

III ARANZADI

© Ignacio Rodríguez de la Riva, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2026

Depósito Legal: X-XXXX-XXXX

ISBN versión impresa: 978-84-1085-620-2

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-621-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Consejo Asesor Aranzadi LA LEY

D. Luis María Cazorla (Presidente)

Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

D. Alberto Palomar (Secretario)

Magistrado de lo contencioso-administrativo (EV)

D. Ricardo Alonso

Catedrático de Derecho Administrativo y de la UE

D. Moisés Barrio

Letrado del Consejo de Estado

D. Jacobo Manuel Barja de Quiroga López

Presidente de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo

D. Alfredo Berges

Presidente de UNE

D.^a Sonia Calaza

Decana de la Facultad de Derecho de la UNED Catedrática de Derecho procesal de la UNED

D.^a Concepción Campos

Experta en Gestión Pública y Presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público

D.^a Ana Belén Campuzano

Catedrática de Derecho mercantil de la Universidad CEU San Pablo

D. Adolfo Díaz Ambrona

Secretario General de la Cámara de Comercio de España

D. Antonio Fernández de Buján y Fernández

Académico de Número de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación de España y de Galicia

D.^a Isabel Fernández Torres

Catedrática (Ac.) de Derecho Mercantil

D.^a Ana Fernández-Tresguerres

Notaria de Madrid

D. José Luis García Delgado

Catedrático de Economía Aplicada. Univ. Nebrija

D.^a Piedad García-Escudero

Letrada de las Cortes Generales

D. Rafael García Meiro

Consejero Delegado/CEO de AENOR

D. Isaac Merino Jara

Magistrado del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

D.^a Encarnación Roca

Catedrática de Derecho Civil

D. Antonio V. Sempere Navarro

Magistrado del Tribunal Supremo

D.^a Rosario Silva

Abogada del Estado

D. Eduardo Torres-Dulce

Fiscal

*A Clara, mi mujer, y a mis hijos, María Teresa, Gala, Aurora e Ignacio, que
son mis mejores obras.*

Índice General

	<i><u>Página</u></i>
PRÓLOGO	15
ABREVIATURAS.....	19
CAPÍTULO I	
PLANTEAMIENTO GENERAL Y MARCO DEL ESTUDIO	21
1.1. Introducción y relevancia práctica del tema.....	21
1.2. Planteamiento del problema y principales cuestiones a resolver	27
1.3. Objetivos, alcance y metodología del estudio	28
1.4. Estructura de la obra	29
CAPÍTULO II	
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NULIDAD EN ACTOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	31
2.1. El acto administrativo y el procedimiento para su adopción	31
2.1.1. <i>La Ley de 1889 y sus reglamentos de desarrollo</i>	32
2.1.2. <i>La Ley de 1958</i>	34
2.1.3. <i>La Ley de 1992</i>	38
2.1.4. <i>La Ley de 2015</i>	40
2.2. La legislación de contratos públicos	41
2.2.1. <i>Las primeras regulaciones del siglo XIX</i>	43

	<i><u>Página</u></i>
2.2.2. <i>La Ley de Contabilidad de 1911</i>	47
2.2.3. <i>La Ley de Bases de 1963 y sus normas de desarrollo</i>	50
2.2.4. <i>La Ley de contratos de 1995</i>	55
2.2.5. <i>La Ley de contratos de 2007</i>	61
2.2.6. <i>La Ley de contratos de 2017</i>	65
2.3. La contratación en el ámbito local	68

CAPÍTULO III

LA NULIDAD DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS POR CAUSA PENAL EN EL DERECHO VIGENTE	73
3.1. Régimen de invalidez de los actos administrativos. Invalidez de contratos administrativos. En particular, la nulidad por causa penal.	73
3.2. Propuestas doctrinales para la anulación de los contratos: prejudicialidad, anulación por el tribunal penal, anulación en vía administrativa	91
3.3. La respuesta jurisprudencial: la Sentencia del TS en el caso <i>Noos</i>	116

CAPÍTULO IV

COMPLIANCE Y PREVENCIÓN DE LA NULIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	123
4.1. Una aproximación al <i>compliance</i> desde el punto de vista de la contratación pública	123
4.2. El <i>compliance</i> en el Sector Público	137
4.2.1. <i>El compliance en la Administración Pública</i>	137
4.2.2. <i>El compliance en los poderes adjudicadores no Administración Pública</i>	143
4.3. El <i>compliance</i> en los licitadores de contratos públicos. ...	150

CAPÍTULO V

PROPUESTAS DE REFORMA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN

155	
5.1.	Prejudicialidad administrativa 155
5.2.	Reforma del Código Penal 163
5.3.	Modificación de las leyes procesales..... 168
5.4.	Modificación de la Ley de Contratos del Sector Público .. 176
5.5.	Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción 192

CAPÍTULO VI

HACIA UN MODELO INTEGRAL DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: SÍNTESIS Y LÍNEAS DE AVANCE

209	
6.1.	La contratación pública como herramienta al servicio de la persona 210
6.2.	La dimensión económica del mercado público y su atractivo para la corrupción..... 210
6.3.	La necesidad de una arquitectura de coordinación entre jurisdicciones y la revisión del sistema de nulidad 211
6.4.	El papel del <i>compliance</i> como herramienta preventiva estructural 212
6.5.	Lecciones de experiencias internacionales y su utilidad para el sistema español 213
6.6.	Transparencia, control y formación: reforzamiento del ecosistema institucional de integridad..... 215
6.7.	La dimensión económica del delito y la urgencia de eliminar los incentivos a la corrupción 217
6.8.	Ampliación de la legitimación y fortalecimiento de la tutela cautelar 219
6.9.	Hacia un modelo integral: cooperación, supracontrato y perspectiva multidisciplinar 220

	<i><u>Página</u></i>
EPÍLOGO	223
BIBLIOGRAFÍA	225
ANEXO DE RESOLUCIONES JUDICIALES Y DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO	243
ANEXO DE DISPOSICIONES GENERALES POR ORDEN CRONOLÓGICO	251

Prólogo

La contratación pública se ha convertido, desde el Derecho romano con sus grandes obras públicas (calzadas, acueductos, cloacas, termas, etc.), en uno de los ejes vertebradores de la actuación administrativa y, al mismo tiempo, en uno de los ámbitos más complejos y sensibles del Derecho público contemporáneo. Su extraordinaria relevancia económica, su función instrumental para la ejecución de las políticas públicas y su progresiva sofisticación, complejidad y rigurosidad normativa y técnica han situado a los contratos del sector público en el centro de múltiples tensiones jurídicas, institucionales y sociales. Entre ellas, ocupa un lugar especialmente destacado la problemática derivada de la comisión de ilícitos penales en el seno de los procedimientos de preparación, adjudicación o ejecución contractual, cuya incidencia no se agota en el plano represivo propio del Derecho penal, sino que proyecta consecuencias profundas y duraderas sobre la validez de los contratos, la eficacia de la actuación administrativa y la protección del interés general.

Pese a la magnitud del fenómeno y a su reiterada presencia en la práctica administrativa y judicial, el tratamiento sistemático de la nulidad de los contratos públicos por causa penal ha adolecido tradicionalmente de un enfoque fragmentario. La doctrina administrativa ha tendido a abordar la invalidez contractual desde categorías clásicas, construidas en buena medida por traslación de esquemas del Derecho privado, mientras que el Derecho penal, centrado en la persecución y sanción de las conductas ilícitas, ha prestado una atención limitada a las consecuencias administrativas de los delitos cometidos en el marco de la contratación pública. Esta disociación ha generado un espacio de incertidumbre en el que los contratos afectados por conductas delictivas continúan desplegando efectos durante largos periodos de tiempo, amparados en la presunción de legalidad de los actos administrativos y en la exigencia de una sentencia penal firme como presupuesto para su anulación definitiva.

La obra que ahora se publica bajo el título *La nulidad de los contratos del sector público por causa penal* afronta de manera directa y rigurosa esta problemática, situándola en el centro del análisis jurídico y abordándola con una ambición sistemática poco frecuente en nuestra doctrina. El autor parte de una constatación empírica innegable: los tiempos del proceso penal y los tiempos de la contratación pública no coinciden, y esa descoordinación produce efectos

profundamente disfuncionales desde la perspectiva del interés público. Mientras se sustancia una instrucción penal de gran complejidad —frecuentemente prolongada durante años—, los contratos presuntamente ilícitos se ejecutan, se modifican, se prorrogan o incluso se extinguen por cumplimiento, generando efectos económicos y jurídicos difícilmente reversibles cuando finalmente recae una condena firme.

Esta monografía sobre nulidad de contratos por causa penal nace pues de la experiencia profesional del autor en su actividad como abogado desde hace más de veinte años, en procedimientos relacionados con la corrupción y la contratación pública, y cristaliza en forma de tesis doctoral que tuve el privilegio de codirigir con el Profesor Doctor D. Luis Felipe López Álvarez, y que fue defendida el pasado mes de noviembre de 2025 en la Universidad a Distancia de Madrid – UDIMA, ante un Tribunal presidido por el Ilustre Dr. D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, con la participación como vocales de los Dres. D.^a Susana Franco Escobar y D. Fernando de la Fuente Honrubia. La tesis doctoral, que mereció la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad, y propuesta a premio extraordinario de doctorado, ha sido la base para presentar este texto que prima la utilidad práctica sin perder un ápice de rigor académico.

El origen doctoral de la obra no se traduce, sin embargo, en un planteamiento exclusivamente académico o excesivamente teórico. Muy al contrario, uno de los mayores aciertos del trabajo reside en su capacidad para integrar el análisis dogmático con una constante atención a la práctica administrativa, a la jurisprudencia y a la realidad forense. El autor demuestra un conocimiento profundo de la evolución histórica del régimen de invalidez de los actos administrativos y de los contratos públicos, reconstruyendo con detalle el itinerario normativo que ha conducido al modelo vigente y poniendo de relieve las inercias, insuficiencias y contradicciones que aún lo lastran.

Especial relevancia adquiere el estudio de la nulidad por causa penal como categoría específica dentro del sistema general de invalidez administrativa. Lejos de limitarse a una exposición descriptiva de la normativa aplicable, la obra examina críticamente los presupuestos conceptuales de esta causa de nulidad, su encaje en la teoría general del acto administrativo y del contrato público, y las dificultades que plantea su aplicación efectiva cuando se supedita, de facto, a la previa declaración penal firme del ilícito. En este punto, el análisis pone de manifiesto una tensión estructural entre principios constitucionales que no siempre se resuelve de forma satisfactoria: la tutela judicial efectiva y la presunción de inocencia, de un lado, y el principio de eficacia administrativa y la defensa del interés general, de otro.

El autor no elude estas tensiones ni ofrece soluciones simplistas. Antes bien, somete a examen crítico las distintas respuestas que el ordenamiento ha articulado —prejudicialidad penal, anulación por el tribunal penal, revisión de

oficio en vía administrativa, intervención de los órganos consultivos—, poniendo de relieve sus limitaciones prácticas y los riesgos que comportan cuando se aplican de forma rígida o descoordinada. Especialmente esclarecedor resulta el análisis jurisprudencial, en el que se estudian con detalle pronunciamientos clave del Tribunal Supremo y se evidencian las vacilaciones interpretativas existentes en torno a los efectos de la nulidad contractual y a la liquidación de los contratos afectados por ilícitos penales.

Junto a este núcleo central, la obra incorpora un tratamiento amplio y bien articulado de cuestiones que resultan imprescindibles para comprender el fenómeno en toda su dimensión. El estudio del *compliance* en la contratación pública y de las políticas de prevención de la corrupción no se presenta como un añadido accesorio, sino como una pieza esencial de un enfoque integral que aspira a superar la lógica puramente reactiva de la nulidad. En este sentido, el autor defiende con sólidos argumentos la necesidad de reforzar los mecanismos preventivos, tanto en el ámbito del sector público «no Administración Pública» como en el de los operadores económicos, y de concebir la integridad como un principio estructural de la contratación pública, y no como una mera exigencia formal.

De especial interés resultan, asimismo, las propuestas de reforma y las reflexiones *de lege ferenda* que se formulan en los capítulos finales. Estas propuestas no se limitan a señalar deficiencias del sistema vigente, sino que articulan alternativas concretas orientadas a mejorar la coordinación entre jurisdicciones, a revisar el régimen de nulidad y sus efectos, y a dotar a la Administración de instrumentos más eficaces para reaccionar frente a la contratación ilícita sin menoscabar las garantías fundamentales. Todo ello se hace desde una perspectiva realista, consciente de los límites constitucionales y de las exigencias del Estado de Derecho, pero también de la urgencia de ofrecer respuestas más ágiles y coherentes frente a la corrupción.

Quiero destacar en este aspecto precisamente que la investigación se presenta como un estudio exhaustivo, rigurosamente fundamentado y de marcado carácter innovador. Que no sólo identifica con precisión los vacíos que hoy comprometen la tutela del interés público en materia de contratación, sino que articula propuestas técnicamente viables cuya implementación supondría un auténtico cambio de paradigma, tanto jurídico como práctico, en la prevención y el combate de la corrupción. De hecho, varias de las soluciones diseñadas por el autor —especialmente las que combinan mecanismos de control *ex ante* con herramientas digitales de trazabilidad— introducen enfoques inéditos en nuestro ordenamiento y ofrecen un potencial transformador inmediato.

Por todo ello, las conclusiones alcanzadas ofrecen un valor añadido significativo, por su carácter innovador, disruptor del sistema, pero posible y admisible, de modo y manera que varias de las medidas propuestas podrían implantarse

con modificaciones reglamentarias mínimas y generarían un impacto inmediato en la prevención y sanción de conductas ilícitas en la contratación. Otras recomendaciones, de mayor calado, implican reformas legales que el legislador habría de abordar para garantizar un sistema plenamente coherente. Sumando, además, un análisis de cuestiones tecnológicas emergentes —especialmente en materia de contratación electrónica y trazabilidad digital— que resultan de máxima actualidad y abren nuevas líneas de investigación y de regulación. Algo que debe caracterizar los estudios sólidos y originales, que es precisamente lo que el autor nos brinda con esta obra.

En definitiva, nos encontramos ante una obra de notable solidez científica, que realiza una aportación relevante y original al estudio del Derecho de la contratación pública y de su interrelación con el Derecho penal. Su lectura resulta particularmente valiosa tanto para la comunidad académica como para los operadores jurídicos —abogados, jueces, fiscales, letrados de la Administración, responsables de contratación y órganos de control— que se enfrentan cotidianamente a los problemas que aquí se analizan. La publicación de este trabajo en una editorial de referencia como Aranzadi contribuye, sin duda, a enriquecer el debate doctrinal y a ofrecer herramientas útiles para avanzar hacia un modelo de contratación pública más íntegro, eficaz y respetuoso con el interés general.

Toledo, a 22 de diciembre de 2022

Dr. Jaime Pintos Santiago

Profesor Contratado Doctor – Director del Grupo de Investigación Contratación Pública e-stratégica i-ntegral de la Universidad a Distancia de Madrid

Abogado en Ejercicio y Funcionario de Carrera en excedencia

Abreviaturas

AGE	Administración General del Estado
AA.PP	Administraciones Públicas
AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CP	Código Penal
DI	Diligencias de Investigación
DP	Diligencias Previas
EE.LL	Entes Locales
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción, Consejo de Europa
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LECrim	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LJCA	Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa
LPACAP	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJPACAP	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIRESCON	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
ORGA	Oficina de Recuperación y Gestión de Activos
PA	Procedimiento Abreviado
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares

PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PIB	Producto Interior Bruto
PO	Procedimiento Ordinario
PPT	Pliegos de Prescripciones Técnicas
ROLECE	Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

Planteamiento general y marco del estudio

SUMARIO: 1.1. INTRODUCCIÓN Y RELEVANCIA PRÁCTICA DEL TEMA. 1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PRINCIPALES CUESTIONES A RESOLVER. 1.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO. 1.4. ESTRUCTURA DE LA OBRA.

1.1. INTRODUCCIÓN Y RELEVANCIA PRÁCTICA DEL TEMA

La importancia económica de la contratación pública en España es indiscutible pues supone entre el 10 y el 20% de su Producto Interior Bruto (PIB) según los años analizados, conforme a los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC)¹. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) el porcentaje es del 11,49%, para la Unión Europea supone el 13,6% del PIB² y para la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante OIRESCON)³ en su último informe, supone el 24,87% del total del gasto público.

En ese contexto, teniendo además en cuenta el momento de crisis económica posterior a la pandemia del coronavirus, en el que es exigible de los poderes públicos un mayor impulso de la contratación pública, resultan irrenunciables

1. Departamento de Promoción de la Competencia, «Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España», Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Madrid, 2019, pág. 3. Recuperado de https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_6.pdf (fecha de consulta 12 de diciembre de 2025).
2. Comisión Europea, «Comunicación 2023/C 98 I/01, de la Comisión de Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones», 2023. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023XC0316\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023XC0316(02)) (fecha de consulta 12 de diciembre de 2025).
3. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), «Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública en España», Ministerio de Hacienda, Madrid, 2024, pág. 42. Recuperado de <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx> (fecha de consulta 12 de diciembre de 2025).