

LA "LESION" EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Improcedencia de su invocación por el Estado.

Lo atinente al administrado*

MIGUEL S. MARIENHOFF

Profesor titular emérito de la Facultad de Ciencias jurídicas y sociales de la Universidad Nacional de la Plata. Ex Procurador del Tesoro de la Nación

SUMARIO

I. Introducción. II. Lesión inicial y lesión sobreviniente. III. La "lesión" en la legislación argentina. El Código Civil. Derecho extranjero. Principios fundamentales. *Ratio iuris* de la lesión. En la legislación argentina no hay "lesión subjetiva", sino simplemente *lesión*. IV. Notas básicas del elemento *subjetivo* de la lesión: la *necesidad*, la "ligereza" y la *inexperiencia* del dañado. V. Naturaleza jurídica de la lesión. VI. El Estado no puede invocar la *lesión* para obtener la nulidad o la revisión de sus actos o contratos. VII. Contratos celebrados ante la situación de guerra, terremotos, inundaciones, y otras calamidades públicas. VIII. Lo relacionado con la facultad del Estado para demandar judicialmente la nulidad de sus propios actos o contratos. IX. El administrado o particular puede invocar la *lesión* para obtener la nulidad o la revisión de los actos o contratos que lo vinculen al Estado. X. Conclusiones.

I. En derecho civil lo relativo a la *lesión* ha sido ampliamente estudiado por los autores, y existen normas legales concretas a su respecto. Destacados e ilustrados civilistas argentinos y extranjeros, se ocuparon con brillantez de desentrañar el contenido de la teoría de la *lesión*, contribuyendo todos ellos al conocimiento cabal de sus reglas¹.

*Este artículo se reproduce por gentileza de su autor y de la revista *Jurisprudencia Argentina* (Buenos Aires), donde apareciera el 10-4-1975.

¹Entre los argentinos, aparte de otros, corresponde mencionar los siguientes: Héctor Lafaille, "Apuntes de derecho civil" (Primer curso), tomados por sus alumnos Eduardo B. Busso y Horacio Morixe, t. 2, 196 ss., Buenos Aires,

En cambio, en derecho administrativo lo atinente a la lesión ha sido poco analizado por los autores² y no existen normas legales específicas sobre ella.

Las conclusiones de los civilistas, como así las del derecho civil, son útiles en derecho administrativo, no sólo como base para estudiar la materia, sino también para adoptar luego las soluciones que armonicen con los principios y caracteres esenciales y propios del derecho administrativo³.

1922; Horacio Morixe, autor de la notable tesis doctoral "Contribución al estudio de la lesión", Buenos Aires., 1929, cuyas sensatas conclusiones resultan recogidas en el actual art. 954 CC.; Raymundo M. Salvat, "Tratado de derecho civil argentino", Parte general, N° 2286 y ss., Buenos Aires, 1931; Guillermo A. Borda, "Tratado de derecho civil argentino", Parte general, t. 2, 97 ss., Buenos Aires, 1955, y "La reforma de 1968 al Código Civil", 135 ss., Buenos Aires, 1971; Alberto G. Spota, "Tratado de derecho civil", t. 1, Parte general, Hechos y actos jurídicos, 357 Buenos Aires, 1957, y "Lesión subjetiva", en JA 1961-V-sec. doct.-83 y ss.; Jorge Joaquín Llambías, "Tratado de derecho civil", Parte general, t. 2, 338 ss, Buenos Aires, 1961, y "Estudio de la Reforma del Código Civil. Ley 17.711", 57, Buenos Aires, 1969; Jorge Luis Carranza, "El vicio de lesión en la reforma del Código Civil", en ED 26-835; Luis Moisset de Espanés, "La lesión en los actos jurídicos" (excelente tesis doctoral), Córdoba, 1965, y "Los elementos de la lesión subjetiva y la presunción de aprovechamiento", en JA Doctrina 1974-719 y ss.; Carlos Venini, "Lesión subjetiva", en JA Doctrina 1970-56 y ss.; José María López Olaciregui, en su actualización a la obra de Salvat, "Tratado de derecho civil argentino".

²Entre los contados administrativistas que se ocuparon de ella pueden mencionarse los siguientes: E. Perriquet, "Les contrats de l'état", N° 50, 49-50, París, 1884; Gastón Jèze, "Principios generales del derecho administrativo", t. 3, 211 ss., (traducción), Buenos Aires, 1949; Recaredo Fernández de Velasco, "Los contratos administrativos", 160-163, Madrid, 1927; André de Laubadère, "Traité théorique et pratique des contrats administratifs", t. 1, N° 199-202, 212-214, París, 1956; Fernando Garrido Falla, "Tratado de derecho administrativo", t. 3, 108-110, Madrid, 1963. Además: Arnaldo Medeiros da Fonseca, "Caso fortuito e teoria da imprevisão", 330-331, Río de Janeiro, 1943.

³Respecto a la posible aplicación de normas o criterios de derecho civil para resolver cuestiones de derecho administrativo, es oportuno recordar la siguiente afirmación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: "Las reglas de los arts. 1037 y ss. CC., acerca de las nulidades de los actos jurídicos, si bien no han sido establecidas para aplicarlas al derecho administrativo sino al derecho privado, nada obsta para que representando aquéllas una construcción jurídica basada en la justicia, su aplicación se extienda al derecho administrativo, cuyas normas y soluciones también deben tender a

II. Al estudiar la *lesión* corresponde distinguir la *lesión inicial*, concomitante con el nacimiento del acto o del contrato, de la *lesión sobreviviente*. La *lesión* a que me refiero en la presente nota es la *inicial*, pues la *lesión sobreviviente* da lugar a otra figura jurídica: "la teoría de la imprevisión" o del "riesgo imprevisible" (o "lesión sobreviviente"), cuyo estudio realicé en otra oportunidad⁴.

III. La teoría de la *lesión* fue introducida en nuestro derecho a través de la reforma al Código Civil, en el año 1968. El art. 954 se refiere a ella. En la parte que ahora interesa dicho texto dice así:

También podrá demandarse la nulidad o la modificación de los actos jurídicos cuando una de las partes explotando la necesidad, ligereza o inexperiencia de la otra, obtuviera por medio de ellos una ventaja patrimonial evidentemente desproporcionada y sin justificación. Se presume, salvo prueba en contrario, que existe tal explotación en casos de notable desproporción de las prestaciones.

Trátase de una institución que tiene por objeto proteger al débil, al necesitado, al que se halla en situación de inferioridad económica o psíquica, frente a aquel que, explotando esa necesidad y aprovechando su situación de superioridad, consigue en un acto o contrato ventajas inicuas⁵. Tal es su *ratio iuris*.

En el derecho extranjero, entre otros códigos, se ocupan concretamente de la *lesión* el CC. alemán (art. 138), el Código Federal Suizo de las Obligaciones (art. 21) y el CC. italiano (art. 1448). Nuestro actual art. 954 CC. ha seguido las huellas de dichos códigos, especialmente del alemán y del suizo.

Los autores entienden por *lesión* el daño que en un acto a título oneroso se deriva de la falta de equivalencia entre lo que se da y lo que se recibe⁶.

Para legislar sobre *lesión*, la doctrina anota tres criterios: el objetivo, el subjetivo-objetivo y el subjetivo⁷.

realizar aquella, con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la sustancia de esta última disciplina" (Fallos 190-150/151, in re S. A. Ganadera Los Lagos v. Gobierno Nacional —ver JA 75-921—).

⁴Véase mi "Tratado de derecho administrativo", t. 3 A, N° 775 ss.

⁵Moisset de Epanés, en JA Doctrina 1974-719.

⁶Llambías, "Tratado de derecho civil", Parte general, t. 2, 338-339, Buenos Aires, 1961.

⁷Morixe, *op. cit.*, 243.

El elemento objetivo toma en cuenta la desproporción excesiva entre las prestaciones. Es un sistema antiguo —viene del derecho romano—, pero hoy hállase desprestigiado.

El elemento subjetivo tiene en cuenta dos factores: la situación de la víctima del acto lesivo, que ha de encontrarse en situación de inferioridad (necesidad, inexperiencia o ligereza) y la situación del lesionante, que actúa con el conocimiento y conciencia de que está realizando un acto contra derecho al aprovecharse de la inferioridad de la otra parte⁸. Nuestro CC. presume tal explotación en el supuesto de grave desproporción de las prestaciones.

Nuestro Código como los más modernos —alemán, suizo, italiano—, ha seguido el criterio *objetivo-subjetivo*, que contiene los dos elementos a que hice referencia⁹. Por tanto, en nuestro derecho no cuadra hablar de *lesión subjetiva*, sino simplemente de *lesión*, pues ésta no es puramente objetiva, ni puramente subjetiva: utiliza los dos elementos.

IV. Es trascendente poner de relieve las notas que caracterizan a un aspecto del elemento subjetivo: la necesidad, la ligereza o la inexperiencia del perjudicado.

El CC. argentino, en concordancia con el CC. alemán y el Código Federal Suizo de las Obligaciones, establece que podrá demandarse la nulidad o la modificación de los actos jurídicos cuando una de las partes explotando la *necesidad, ligereza o inexperiencia* de la otra, obtuviera por medio de ellos una ventaja patrimonial evidentemente desproporcionada y sin justificación.

Necesidad

El concepto de *necesidad* es complejo y amplio. Basta leer los significados que le atribuye el Diccionario de la Real Academia Española. Por ello juzgo aceptable la acepción que le atribuye Moisset de Espanés, quien incluye en la *necesidad* no sólo los aspectos de inferioridad eco-

⁸Moisset de Espanés, en JA Doctrina 1974-720; Morixe, *op. cit.*, 245-247. Asimismo, véase: Venini, en JA Doctrina 1970-61; Borda, "La reforma de 1968 al Código Civil", 141-144.

⁹Ver autores citados en la nota precedente, y Enneccerus, Kipp y Wolff, "Derecho civil" (Parte general), t. 1, vol. 2º, 307 (traducción española, Barcelona, 1944) quienes hacen expresa referencia al art. 138 CC. alemán.

nómica o material, sino también las situaciones de angustia moral o peligro¹⁰.

Pero este autor hace una distinción entre “necesidad” y “estado de necesidad”. Considera que esta figura es conceptualmente distinta de aquella, por lo que no debe confundírselas¹¹. Esto requiere una aclaración. Si bien es exacto que “necesidad” y “estado de necesidad” no son lo mismo¹², considero que a los efectos de la *lesión*, que contempla el art. 954, ambos términos son sinónimos. La “necesidad” a que se refiere dicho texto legal va incluida en el “estado de necesidad”; tanto es así que si bien el Código Federal Suizo de las Obligaciones (art. 21) habla de *necesidad*, el CC. alemán (art. 138) habla de “estado de necesidad” (*état de contrainte*) (12 bis); también el CC. de Italia (art. 1448) habla de “estado de necesidad” (*stato di bisogno*). De modo que en el art. 954 no sólo debe considerarse la *necesidad* sino también el “estado de necesidad”¹³.

Por su estructura y características, el Estado nunca podrá aducir que contrató por *necesidad*, pues nunca podrá alegar haberse hallado en inferioridad económica o material, y menos en situación de angustia moral o peligro. (Más adelante me referiré a los supuestos de guerra, terremotos, inundaciones, etc.).

¹⁰Moisset de Espanés, en JA Doctrina 1974-723.

¹¹Moisset de Espanés, “La lesión en los actos jurídicos”, Nº 279, 183, y JA Doctrina 1974-723.

¹²Bielsa advierte que las normas generales no se dictan por razón de un “estado de necesidad”, sino por “necesidad” (o conveniencia). Agrega dicho autor: “La reciente ley 12.591, promulgada el 8-9-39 y que se ha sancionado con el propósito de evitar el encarecimiento injusto, antisocial y delictuoso de las cosas de consumo, etc. (pues fija el precio máximo de alimentos, vestuario, etc., y materiales de construcción e impone sanciones penales), evidencia que el legislador ha contemplado no sólo un concepto de *necesidad*, sino también diversas hipótesis de *estado de necesidad*” (“El estado de necesidad con particular referencia al derecho constitucional y al derecho administrativo”, 41 y 42, Rosario, 1940).

^{12b}Respecto al CC. alemán, ver la edición a doble texto, alemán-francés, con la traducción francesa de Jules Gruber, consejero del Tribunal Cantonal de Strasburgo, Imprimerie Strasbourgaise.

¹³Para Sebastián Soler llámase, en general, *estado de necesidad* a una *situación de peligro para un bien jurídico* (“Derecho penal argentino”, t. 1, 419, Buenos Aires, 1945), “situación de peligro” que también integra el concepto de *necesidad*.

Ligereza

Esta no consiste, en modo alguno, en la conducta imprudente o negligente de quien resulta víctima del acto lesivo. Como bien se ha dicho, no se trata de proteger el obrar irreflexivo, ni de permitir que se anulen actos que son el fruto de errores inexcusables. Esa *ligereza* vincúlase con situaciones patológicas o psicopatológicas; refiérese a la situación del pródigo, del débil mental y de otros estados intermedios o fronterizos, que son de carácter patológico y producen como consecuencia una inferioridad del sujeto¹⁴.

Inexperiencia

Esta contempla un estado de la víctima del acto lesivo que se traduce en "falta de los conocimientos que se adquieren con el uso y la práctica". Por lo general, se ha dicho, suele presentarse en personas de escasa cultura o que por su juventud no han adquirido suficientes conocimientos de la vida; sólo en hipótesis muy raras podría tratarse de la falta de conocimientos profesionales o técnicos especializados o de las costumbres sociales o comerciales de un lugar determinado¹⁵.

V. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la *lesión*?

Son muchas las teorías que los estudiosos fueron proponiendo como fundamento de la *lesión*¹⁶.

Moisset de Espanés, refiriéndose a la naturaleza jurídica de la *lesión*, considera que ella constituye un verdadero *acto ilícito*¹⁷, opinión que ya anteriormente había rechazado Morixe¹⁸. ¿Cuál sería el vicio concreto que torna ilícito al acto?

A mi criterio, trátase de un *vicio autónomo*: específicamente el vicio de *lesión*. No se trata de un vicio de error, dolo, violencia, intimidación, ni simulación. El vicio es, precisamente, de *lesión*, *vicio autónomo* de los actos o contratos, que se produce cuando concurren los requisitos

¹⁴Moisset de Espanés, en JA Doctrina 1974-724; Borda, "La reforma...", 142-143.

¹⁵Moisset de Espanés, en JA Doctrina, 1974-723.

¹⁶Una exposición de esas distintas teorías puede verse en Morixe, "Contribución al estudio de la *lesión*", 169 ss. y en Moisset de Espanés, "La *lesión* en los actos jurídicos", 233 ss.

¹⁷Moisset de Espanés, *op. cit.*, 239 y 254.

¹⁸Morixe, *op. cit.*, 181-184.

que menciona el CC. en su art. 954. El Dr. Horacio Morixe, que tan admirablemente ha estudiado la teoría de la lesión, concuerda en un todo con mi tesis, según me lo expresó en una constructiva y erudita carta que me hizo llegar^{18b1a}.

El propio CC. así lo confirma, pues, luego de decir que pueden anularse los actos viciados de error, dolo, violencia, intimidación o simulación, agrega, como tratándose de otra cosa distinta: *también* podrá demandarse la nulidad (y hace aquí referencia a la lesión).

De modo que los supuestos que no encuadren en la segunda parte del art. 954 CC. no constituyen *lesión* jurídicamente.

VI. Después de expuestos los principios esenciales relacionados con la *lesión* en el ámbito del derecho civil, voy a considerar si ésta tiene o no vigencia en derecho administrativo, estableciendo si ella puede o no ser invocada por la Administración Pública (Estado) y si puede o no ser invocada por el administrado en sus vinculaciones con el Estado.

El Estado no puede prevalerse de la teoría de la lesión para obtener la nulidad o la modificación de sus actos o contratos; en cambio, el administrado o particular puede invocar dicha teoría en los supuestos pertinentes.

La propia *ratio iuris* de la teoría de la lesión excluye la posibilidad de que la Administración Pública la invoque válidamente en su apoyo, ya sea que la invoque en forma expresa o en forma *tácita*. Es por esto que el Estado no podría aducir que el contrato carece de validez porque el cocontratante obtuvo en el contrato una retribución *muy elevada*¹⁹. Por idéntica razón, el solo hecho de que un contrato sea o resulte *gravoso* para el Estado, en modo alguno justifica que éste invoque esa onerosidad ("lesión") para anularlo o revisarlo.

^{18b1a}En lo pertinente, dice así el Dr. Morixe: "Como usted ve, Doctor, después de la larga disertación a que me he visto forzado para retomar el hilo de mi vieja exposición del año 1928, no puedo encontrar argumento sólido para impugnar la brillante síntesis que usted resume cabalmente en la siguiente frase que tuvo oportunidad de leerme y que yo recogí por intermedio de mi taquígrafa: "La lesión constituye un vicio autónomo que se perfecciona cuando concurren los requisitos sustanciales que enumera nuestro CC. art. 954 actual".

¹⁹Por de pronto, el texto de la ley civil exige que la ventaja patrimonial sea *evidentemente desproporcionada y sin justificación*. No basta con que sea "muy elevada".

Como quedó dicho precedentemente, tratase de una institución que tiene por objeto proteger al débil, al necesitado, al que se halla en situación de inferioridad económica o psíquica, frente a aquel que, explotando esa necesidad y aprovechando su situación de superioridad, consigue en un acto o contrato ventajas inicuas (véase precedentemente, texto y nota 5). La Administración Pública queda al margen de todo esto.

La disposición legal en cuyo mérito la lesión sólo puede ser invocada por la parte explotada en su *necesidad, ligereza o inexperiencia*, obsta a que sea invocada por el Estado, y aleja todo posible ejercicio de la acción por *lesión* por parte del mismo para obtener la nulidad o la revisión de sus actos y de sus contratos.

Como lo advertiré más adelante, aun en los supuestos de verdadera y aguda *necesidad*, al Estado no le es indispensable *contratar* para cumplir o satisfacer la respectiva actividad; ello es así incluso en los supuestos de calamidades o desastres públicos (guerra, terremotos, etc.). Para satisfacer las necesidades derivadas de ello el Estado no tiene por qué recurrir al *contrato*, pue el orden jurídico le suministra otros medios más idóneos y más rápidos para satisfacerlas: me refiero a la expropiación, a la ocupación temporánea anormal y a la requisición. La *necesidad* de que entonces se hallare no puede invocarla el Estado para obtener la nulidad o revisión de sus innecesarios contratos.

Menos aún podría invocar al Estado su *ligereza* o su *inexperiencia*: los rigurosos controles internos existentes en la Administración Pública, como así los previos dictámenes técnicos y jurídicos indispensables para la celebración de contratos, obstan a que el Estado alegue que fue explotado en su "ligereza" o "inexperiencia".

Los pocos administrativistas que se han ocupado de este tema concuerdan en afirmar que, por principio, y máxime si no existe ley que lo autorice, la *lesión* no procede en derecho administrativo²⁰.

En defensa y resguardo de la Administración Pública, la ciencia jurídica ha construido la teoría de *presunción de legitimidad* del acto

²⁰En tal sentido: Perriquet, "Les contrats de l'état", Nº 50, 49-50, París, 1884; Jèze, "Principios generales del derecho administrativo", (traducción) t. 3, 211-213, Buenos Aires, 1949; Fernández de Velasco, "Los contratos administrativos" 160-161, Madrid, 1927; Laubadère, "Traité théorique et pratique des contrats administratifs", t. 1, N.os 199-202, 212-214, París, 1956; Garrido Falla, "Tratado de derecho administrativo", t. 3, 108-110, Madrid, 1963.

administrativo y —correlativamente— del contrato administrativo. Dados, precisamente, los *fundamentos* de esa presunción de legitimidad del acto administrativo, resulta una obvia incompatibilidad conceptual entre esa teoría y la posibilidad de que el Estado invoque en su favor la *lesión* para pretender la anulación o el reajuste de un contrato²¹.

El criterio de las garantías o controles existentes para la emisión de un acto o contrato, siempre fue tenido en cuenta para aceptar o rechazar la aplicación de la teoría de la *lesión*. Si la emisión del acto aparecía rodeado de garantías o seguridades, la teoría de la *lesión* no fue aplicada ni aceptada. Así, por ejemplo, si bien en Francia el CC. acepta la *lesión* en compraventas de inmuebles, la aplicación de ella rechazada tratándose de ventas de inmuebles por el Estado, precisamente por las garantías de seriedad y seguridad del respectivo procedimiento por el control y formalidades del mismo²². Igual cosa ocurrió con el beneficio de restitución *in integrum* a los menores, que fue suprimido por nuestra legislación (CC. art. 58) en mérito a las garantías legales establecidas en favor de ellos²³.

VII. La situación especial de *guerra* (lo mismo podría decirse de otras calamidades públicas, como terremotos, grandes inundaciones, etc), al relacionarse con el *estado de necesidad* en que se hallaría el Estado para satisfacer las necesidades creadas por esas situaciones, dio lugar a que en Francia y en Alemania se pensare en que el Estado, invocando la teoría de la *lesión*, al terminar la guerra podía impugnar los contratos muy gravosos que al respecto hubiera celebrado con los administrados o particulares.

Es de advertir que para proceder así se lo hacía sobre la base de una *ley especial* a dictarse.

En Francia, Jèze se inclinó favorablemente a que el Estado invocase la *lesión* en ese supuesto particular, encuadrándolo en el "estado de necesidad"²⁴, pero su opinión, como él mismo lo indica, no fue com-

²¹La doctrina está conteste en que el fundamento de la presunción de legitimidad del acto administrativo radica en las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los actos administrativos. Sobre ello véase mi "Tratado de derecho administrativo", t. 2, N° 429, 369-370.

²²Perriquet, *op. cit.*, N° 50, 49-50; Jèze, *op. cit.*, t. 3, 212-213.

²³Ver Lafaille, *op. cit.*, t. 2, 197. Además, nota del Dr. Vélez Sarsfield al CC. art. 58.

²⁴Jèze, *op. cit.*, t. 3, 217.

partida por el Parlamento de su país, el cual no le dio curso al proyecto de ley presentado con tal objeto²⁵.

En Alemania, como lo advierten Enneccerus, Kipp y Wolff, las *necesidades de la guerra*, especialmente la escasez de muchas mercancías indispensables para la lucha o para las necesidades de la población, llevaron a una serie de *disposiciones legales* que pretendían evitar en lo posible que se aprovechara de la *situación general de necesidad* para el logro de ganancias excesivas o injustificadas. Los actos a que se refieren esas *disposiciones* se engloban bajo los nombres de *usura de guerra* y *usura social*, en contraposición a la *usura individual* que contempla el art. 138 CC. alemán. Esas disposiciones legales, que durante el tiempo de inflación fueron objeto de muchas alteraciones y que, después, al restablecerse la proporción normal del marco, carecían ya de importancia, fueron derogadas por la ley del 19.7.926²⁶.

Pero los contratos celebrados para cubrir las necesidades creadas por la guerra, terremotos, inundaciones, etc. ("estado de necesidad", en suma), en el supuesto de que en ellos se hayan aceptado precios muy superiores a los normales ¿pueden ser anulados o revisados, invocando el Estado la teoría de la *lesión*? La respuesta negativa se impone sin la menor duda:

1º Ante todo, porque la teoría de la *lesión* (*lesión concomitante* a la celebración del contrato), no tiene aplicación en derecho administrativo en favor del Estado²⁷, pues —como quedó expresado en el capítulo VI— la propia *ratio iuris* de la teoría de la *lesión* excluye la posibilidad de que el Estado la invoque para lograr la nulidad o la revisión de sus contratos.

2º En segundo lugar, porque el Estado para satisfacer necesidades urgentes surgidas de una guerra, de un terremoto, de una inundación, etc., en modo alguno tiene *necesidad* de recurrir para ello al *contrato*, pues el orden jurídico le suministra otros medios más idóneos, rápidos y eficaces: la expropiación, la ocupación temporánea anormal, la requisición, etc.²⁸. De modo que en tales supuestos el Estado no podría

²⁵Jèze, *op. cit.*, t. 3, 217-219; Laubadère, "Traité théorique et pratique des contrats administratifs", t. 1, N° 200, 212-213, texto y nota 22.

²⁶Enneccerus, Kipp y Wolff, "Derecho civil", Parte general, (traducción española), t. 1, vol. 2, 310, Barcelona, 1944.

²⁷Ver los autores mencionados en la nota 20.

²⁸Sobre "expropiación", véase mi "Tratado de derecho administrativo",

sostener que contrató por *necesidad* y que en ese aspecto fue *explotado* por su cocontratante. No habría existido *estado de necesidad* para *contratar*, sino obvia negligencia de la Administración Pública, ya que pudo y debió recurrir a las figuras jurídicas mencionadas.

VIII. En otra oportunidad sostuve que la Administración Pública ("Estado") podía ocurrir ante el Poder Judicial demandando la nulidad de sus propios actos a raíz de vicios de que éstos adolecieren²⁹.

Pero al sostener en los capítulos precedentes que el Estado no puede invocar la teoría de la lesión para obtener la nulidad o la revisión de sus actos o contratos, en modo alguno debe verse una inconsecuencia o incógruencia con aquella manifestación. Los vicios determinantes de la nulidad cuya declaración el Estado puede pedir ante la justicia judicial, son los de error, dolo, violencia, intimidación y simulación; no el vicio de *lesión*, que es —como ya dije— un vicio *autónomo* (ver v), que se concreta en los específicos requisitos sustanciales que menciona el art. 954 CC., requisitos que, como lo expresé precedentemente, no concurren respecto al Estado, dada la estructura y características de éste y dada la forma en que el mismo expresa su voluntad y consentimiento para la emisión de actos y celebración de contratos (III y VI).

IX. Si bien, el Estado no puede alegar la *lesión* para obtener la nulidad o la revisión de sus actos o contratos, el administrado sí puede invocarla en los actos o contratos que concreten sus relaciones con el Estado³⁰.

La solución que antecede no envuelve desigualdad alguna ante la ley, porque la situación de las partes es distinta: según quedó dicho en párrafos precedentes, el Estado, técnicamente, no puede invocar haber obrado por *necesidad*; menos aún puede alegar haber obrado

t. 4, 122 ss.; sobre "ocupación temporánea anormal", véase dicho t. 4, N° 1463, 432 ss.; sobre "requisición", 443 ss.

²⁹"Tratado de derecho administrativo", t. 2, N° 534, 639-643.

³⁰Desde luego, no debe confundirse la *lesión* como causa de revisión de los contratos, con las *circunstancias materiales imprevistas* que puedan surgir, por ejemplo, en un contrato administrativo de obra pública. De dichas *circunstancias materiales imprevistas* me he ocupado en mi Tratado de derecho administrativo", t. 3 B, N° 1142, 563 ss. al referirme al contrato administrativo de obra pública. Pero un autor, Fernández de Velasco ("Los contratos administrativos", 162), ha confundido *lesión* con *circunstancias materiales imprevistas*, lo que es inaceptable.

por ligereza o inexperiencia. En cambio, el administrado ocasionalmente puede haber obrado por necesidad, ligereza o inexperiencia; incluso una decisión del Estado contra el administrado puede responder a una *necesidad* de este último, o a una cabal *situación de necesidad* en que se hallare el administrado³¹.

En sus relaciones con el Estado, especialmente *no* contractuales, el administrado puede verse obligado a invocar la *lesión* para obtener la nulidad de actos estatales que dañen su derecho. En tal sentido, véase el ejemplo dado en la anterior nota 31.

En sus relaciones *contractuales* con el Estado es difícil, pero en modo alguno imposible, que el administrado se vea precisado a invocar la *lesión* en defensa de su derecho. Es difícil que ello ocurra, porque el Estado, por principio, actúa objetivamente, sin propósito deliberado de dañar a alguien; pero en el supuesto de que ello no fuere así, o no resulte así no veo razón alguna que justifique el rechazo sistemático de esa acción por *lesión*³².

X. Como síntesis de lo expuesto en los capítulos anteriores, cabe sentar las siguientes conclusiones:

19 La *lesión* es un vicio autónomo de los actos y contratos, que se concreta cuando concurren los requisitos exigidos por el CC. art. 954.

³¹Morixe refiere un caso que bien puede citarse como ejemplo de lo expresado en el texto. Dice así: "podemos citar un caso, en el cual el principio de la *lesión* jugaría en nuestro país un papel saludable. La Prov. de La Rioja (ver telegrama de fecha 19-6-1928, inserto en "La Razón" de ese mismo día) ha conseguido llevar a remate, por vía de apremio, por deuda fiscal, un campo de 30.000 hectáreas, sobre la base de once centavos y medio (11½) la hectárea (!). El propietario del campo es, a su vez, acreedor de la provincia por m\$ⁿ 16.000, como consecuencia de una expropiación, pero carece de una vía procesal igualmente expeditiva. También ha sido anunciada la venta de otros campos por bases irrisorias. Aun en el supuesto de que la información periodística no fuera del todo exacta, el ejemplo —siempre posible— no puede ser más ilustrativo" ("Contribución al estudio de la *lesión*", 242-243, nota, Buenos Aires, 1929).

³²No obstante, es de advertir que, posiblemente basándose en que no existía ley expresa que lo admitiera, el Consejo de Estado de Francia muchas veces rechazó la acción del cocontratante basada en la insuficiencia de la remuneración convenida. Véanse las referencias de Laubadère, "Traité théorique et pratique des contrats administratifs", t. I. N^o 200, 212-213, París, 1956. Pero estimo que en nuestro derecho la solución debe ser la indicada en el texto, pues la exigencia de una ley expresa que admita la acción por *lesión* en esos casos, es improcedente.

2º Las disposiciones del CC., relativas a la *lesión*, serán aplicables en derecho administrativo en tanto no alteren los principios o caracteres propios de este último derecho.

3º La Administración Pública (*lato sensu* "Estado") no puede invocar la teoría de la *lesión* para obtener la nulidad o la revisión de sus actos o contratos.

4º El administrado, si las circunstancias ocurrientes así lo autorizan, puede invocar la teoría de la *lesión* para obtener la nulidad o la revisión de los actos administrativos o de los contratos administrativos que dañen su derecho.