

CONSIDERACIONES SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

P O R

LUIS COSCULLUELA MONTANER

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. Formación de la institución en el Derecho romano. 2. El Derecho privado español. 3. Fundamento de la doctrina del enriquecimiento injusto.—II. EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL: 1. Consideraciones generales. 2. Presupuestos del enriquecimiento injusto. 3. Efectos. 4. Particularidades de la acción de enriquecimiento injusto.

I. INTRODUCCIÓN

1. Formación de la institución en el Derecho romano

Los orígenes de la teoría del enriquecimiento injusto se conectan a un texto del Digesto atribuido a Pomponio (Lib. L, Tit. XVII, fra. 206), que establece: *Jure naturae aequum est, nemi nem cum alterius detrimentum et injuria fieri locupletioem* (1). Pese a esta enunciación tan general, lo cierto es que en el Derecho romano sólo estaban reconocidas una serie de *condictiones* para que el que sufría empobrecimiento injusto reclamara del que resultó enriquecido. Tales *condictiones* fueron las siguientes: *condictio in debiti*, *condictio causa data causa non secuta*, *condictio ob turpem* o *iniustam causa* y *condictio sine causa*.

Junto a estas *condictiones*, el Derecho romano arbitró también la *actio in rem verso*, que se daba contra el *pater familias* por el importe del beneficio surgido por operaciones con *alieni iuris* de él dependientes. Esta *actio* que cubría un problema muy específico del Derecho romano se generalizó luego en el Derecho común para cubrir todos los supuestos de enriquecimiento «indirecto» de una persona a costa de otra (2).

(1) Cfr. BONFANTE, *Derecho romano*, trad. esp., 1929, pp. 509 y ss.
DÍEZ PICAZO, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, Madrid, 1970, p. 7455;
ROVIRA MOLA, *Voz enriquecimiento*, de la «Nueva Enciclopedia Jurídica Leix».

(2) Cfr. DÍEZ PICAZO, *op. cit.*, p. 75.

A toda esta variedad de *actiones et condictions* responde el intento globalizador del texto de Pomponio sobre el que más tarde se construirá la teoría del enriquecimiento sin causa desligada ya de su precisa pero compleja instrumentación procesal original.

2. *El Derecho privado español*

En nuestro Derecho histórico esta regla romana fue lógicamente recogida por las Partidas (7.^a, lib. XVII, tít. 34): *Ninguno non deve enriqueszer tortizeramente con daño de otro*. Sin embargo, el Código Civil, por influencia del francés, no recogió el principio. Si lo hicieron, por el contrario, los Códigos de influencia germánica, donde la pandectística tuvo decidido predicamento (3).

Pese a que nuestro Código Civil no recoge, como hemos dicho, el principio de forma expresa, la doctrina se ha esforzado en considerarlo recogido en varios artículos del mismo (4). No obstante, la teoría del enriquecimiento injusto, por responder a una problemática real bastante frecuente y arbitrar una solución justa y razonable, ha sido aplicada por nuestra jurisprudencia en todo momento. Es más, la jurisprudencia la ha elevado a la categoría de principio general del Derecho y en tal sentido el enriquecimiento injusto se encuadra en un lugar privilegiado en nuestro Ordenamiento (5).

3. *Fundamento de la doctrina del enriquecimiento injusto*

Los Códigos de inspiración napoleónica han dejado sin reconocimiento el enriquecimiento injusto por el pie forzado de pretender integrar todas sus consecuencias en las fuentes clásicas de las obligaciones. La doctrina dominante, en esta misma línea, ha pre-

(3) Cfr. Díez PICAZO, *op. cit.*, p. 75; NÚÑEZ LAGOS, *El enriquecimiento sin causa en el Derecho español*, Madrid, 1934.

(4) Cfr. especialmente los comentaristas de ENNECERUS, KIPP, WOLP, *Tr. Derecho civile, Derecho de obligaciones*, trad. españ. que citan los artículos 1.895, 647, 797, 1.326, 133, 1.255, 1.306, 1.366, etc.

(5) CASTÁN, prólogo a la monografía de NÚÑEZ LAGOS, *op. cit.*, cita la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1943 que declara:

«... el principio según el cual nadie puede enriquecerse sin causa a costa de otro está reconocido por copiosa jurisprudencia de esta Sala, que lo invocó para atender a múltiples situaciones en que la equidad exigía su aplicación, y dicha máxima además tiene en nuestro ordenamiento jurídico no sólo la significación de un principio general de Derecho aplicable como fuente de carácter subsidiario, sino muy acusadamente de preceptos legales, siquiera sea en forma inconexa, sin verdadera y propia sistematización generalizada...»

tendido fundamentar la teoría del enriquecimiento injusto en las siguientes tesis: Teoría de la causa (6), teoría del hecho ilícito (7), de la responsabilidad por riesgo (8) y de la equiparación a los efectos de la *negotiorum gestio* (9).

De estas teorías quizá sea conveniente, a efectos de nuestro estudio, que nos detengamos en el análisis de la fundamentación de la teoría del enriquecimiento injusto en la de la responsabilidad por riesgo, tesis defendida brillantemente por RIPERT. En la crítica de esta posición se ha destacado que si la responsabilidad se basa en una concepción *subjetiva*, en la culpa, resulta evidente que la acción por enriquecimiento injusto hace completa abstracción de la misma. Si, en cambio, se sigue la concepción objetiva faltaría a juicio de NÚÑEZ LAGOS (10) la relación de causa a efecto entre el agente provador y el daño, que caracteriza la pretensión por daños, en tanto que en la pretensión por enriquecimiento injusto dicha correlación sólo debe establecerse entre el patrimonio del enriquecimiento y el del empobrecido.

Se ha destacado asimismo que las consecuencias del enriquecimiento injusto y la responsabilidad presentan diferencias substanciales al menos en dos puntos: a) Por responsabilidad, la reparación debe alcanzar al daño total producido; mientras que por enriquecimiento injusto la restitución sólo totaliza la cuantía real del enriquecimiento producido; b) El daño derivado de responsabilidad puede ocasionarse por acción u omisión, mientras que el enriquecimiento injusto tiene por base el desplazamiento positivo de un patrimonio que enriquece a otro.

En cuanto a la equiparación de la acción por enriquecimiento injusto a la *negotiorum gestio*, encuadradas ambas figuras en la categoría de los cuasi-contratos, la doctrina civilista más actual la rechaza. Díez PICAZO siguiendo a HEBRAUD, sintetiza así las diferencias entre las dos figuras: La gestión de negocios supone en el gestor la *intención* de actuar en interés de otro, que es el *dominus negotii*, mientras que en el enriquecimiento injusto los aspectos subjetivos

(6) Defendida por COLIN y CAPITANT en la doctrina francesa y seguida en la española por NÚÑEZ LAGOS.

(7) Defendida fundamentalmente por PLANIOL en su *Traité élémentaire de Droit civil* y una parte de la doctrina francesa en el primer tercio de este siglo.

(8) Defendida especialmente por RIPERT y TEISSEIRE, *Essai d'une théorie de l'emichissement sans cause*, en «Rev. Trim. A. civil», 1904.

(9) Sostenida por DEMOLOMBE, *Cours de Code Napoléon* y otros.

(10) NÚÑEZ LAGOS, *op. cit.*

(intenciones, voluntad) no se tienen en cuenta, sólo importa la correlativa relación de patrimonios, enriqueciéndose uno y empobreciéndose el otro. «De esta manera los efectos de la gestión de negocios son siempre más amplios, pues el gestor puede reclamar el reembolso de todos los gastos que le ha originado la gestión, mientras que el objeto de la acción de enriquecimiento es la medida objetiva del enriquecimiento» (11).

Esta exposición de doctrina civilista ha de sernos de gran utilidad para enjuiciar el encuadre dogmático de la figura que nos ocupa en el Derecho administrativo. Digamos, para concluir, que la doctrina civilista moderna tiende a abandonar el encuadre sistemático de la teoría del enriquecimiento injusto en la teoría de la causa de los negocios jurídicos; también su integración entre los cuasi-contratos, y así se inclinan por considerarla una figura jurídica autónoma (12).

II. EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

1. *Consideraciones generales*

Si como hemos visto la teoría del enriquecimiento injusto no ha sido recogida de forma expresa por nuestro Código Civil, hemos también de advertir, de entrada, que tampoco lo ha sido en la legislación administrativa (13), y también que nuestra doctrina administrativa ha sido muy parca al tratar de este tema (14).

(11) Díez PICAZO, *op. cit.*, p. 76.

(12) Díez PICAZO, *op. cit.*, p. 77: «La acción se funda en el carácter moralmente injustificable del enriquecimiento, que origina su deber moral de indemnizar o de restituir», y en este orden de ideas lo considera un principio general del Derecho patrimonial que exige que el intercambio de bienes y de servicios debe realizarse de acuerdo con los postulados de la justicia conmutativa; debe fundarse en una causa o razón de ser que el ordenamiento jurídico considere justa, generando en otro caso la obligación de restituir el valor del enriquecimiento producido.

(13) Aunque en la legislación de contratos no faltan supuestos que pudieran considerarse aplicaciones tipificadas de la doctrina del enriquecimiento injusto. Así el artículo 68.2 del Reglamento de Contrataciones de las Corporaciones Locales.

(14) Cfr. JANERI DURÁN, *El enriquecimiento sin causa, origen de instituciones administrativas*, IEAL, 1955; GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, volumen II, encuadrándolo entre las obligaciones administrativas de origen cuasi-contractual. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, II, p. 334, que incluye esta figura en los supuestos de responsabilidad administrativa.

El enriquecimiento injusto como institución propia de la Teoría general del Derecho es única, constituye, siguiendo la conocida calificación alemana, un supraconcepto (*Oberbegriff*), y como tal no admite consideraciones diferenciadas desde la óptica del Derecho administrativo en orden a su encuadre dogmático (15).

Por otra parte, nuestra jurisprudencia al categorizar el enriquecimiento injusto como principio general del Derecho, lo ha reconocido, en cuanto tal, como susceptible de aplicación en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas. Es más, las relaciones patrimoniales que el enriquecimiento injusto regula no son excepcionales en la *praxis* administrativa y de ahí que la jurisprudencia venga aplicando con cierta frecuencia aquel principio.

El escaso relieve que la teoría del enriquecimiento injusto ha alcanzado en la doctrina administrativa se justifica por la excesiva vocación «especialista» de la misma, que exige estudiar primordialmente las instituciones originales del propio Derecho administrativo o, al menos, especialmente moduladas por él. En este orden de ideas hay que advertir que la teoría del enriquecimiento es de general y no infrecuente aplicación en el Derecho administrativo, pero no presenta, en principio, modulaciones relevantes respecto de la institución que propiamente pertenece a la Teoría general del Derecho.

De ahí que nuestro estudio se limite esencialmente a analizar los perfiles de la institución en su aplicación práctica, esto es, la fijación de los presupuestos y requisitos exigidos por la jurisprudencia para aplicar la acción de enriquecimiento injusto en el ámbito de las relaciones administrativas. Por ello, este estudio se apoya básicamente en un análisis jurisprudencial, que constituye, por otra parte, la única guía segura para abordar este tema.

Comencemos así por afirmar que la jurisprudencia empezó admitiendo la acción de enriquecimiento injusto contra la Administración pública, tanto local como estatal, en el ámbito de procesos civiles. Se consideraba así que el enriquecimiento injusto al no estar amparado por ningún precepto administrativo, sino por el Derecho común, su aplicación debía corresponder en todo caso a los Tribunales ordinarios (16).

(15) Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo*, Sevilla, 1960.

(16) Vid. la sentencia de la Sala Primera de 21 de diciembre de 1945 (A. 1946: núm. 109) con motivo de la construcción del Pabellón para la Exposición de Industrias Madrileñas, encargada por el presidente de la Comisión de la Exposi-

2. Presupuestos del enriquecimiento injusto

Los presupuestos para la aplicación del enriquecimiento injusto han sido fijados por la jurisprudencia. La sentencia de la Sala Primera de 23 de marzo de 1966 señala los siguientes:

1.º Un enriquecimiento por parte del demandado, representado por la obtención de una ventaja patrimonial, que puede producirse por un aumento del patrimonio (*lucrum emergens*) o por una no disminución del patrimonio (*damnum cessans*).

2.º Un empobrecimiento por parte del actor, representado a su vez por un daño, que puede constituir *damnus emergens* (daño positivo) y *lucrum cessans* (lucro frustrado), del que haya sido consecuencia el enriquecimiento del demandado.

3.º Falta de causa que justifique el enriquecimiento.

4.º Inexistencia de un precepto legal que excluya la aplicación del enriquecimiento sin causa: exigiendo también la jurisprudencia, para aplicar las normas de equidad y de Derecho que informan la prohibición de enriquecerse a costa de otro, como requisitos esenciales, la adquisición de una ventaja patrimonial por parte del demandado, que puede producirse tanto por un aumento del patrimonio (*lucrum emergens*) como por una no disminución del mismo (*damnum cessans*)—Sentencia de 12 de enero de 1943—, un correlativo empobrecimiento del actor, consecuencia de la ventaja obtenida por el demandado—Sentencias de 24 de junio de 1920, 8 de octubre de 1927, 11 de julio de 1940, 2 de julio de 1946, 29 de abril de 1947, 24 de septiembre de 1953 y 9 de noviembre de 1953—, existiendo una conexión perfecta de enriquecimiento y empobrecimiento por virtud del traspaso directo del patrimonio del actor al del demandado—Sentencias de 9 de abril de 1949, 28 de octubre de 1950 y 31 de octubre de 1951—y una falta de causa o justificación—Sentencias de 2 de julio de 1946, 29 de abril de 1947 y 24 de octubre de 1951—, lo que es compatible con la buena fe—Sentencias de 6 de junio de 1951 y de 16 de junio de 1952—, no enriqueciéndose torticeramente el que adquiere una utilidad en virtud de un contrato legal que no ha sido invali-

ción, a la que sucede el Ayuntamiento, haciéndose cargo del edificio, construido en terrenos de su propiedad, por lo que se resolvió con base a la doctrina del enriquecimiento injusto, que el Ayuntamiento debía abonar los gastos de construcción reclamados.

dato—Sentencias de 13 de noviembre de 1884, 14 de octubre de 1885 y 29 de abril de 1947—, o en virtud de un legítimo derecho que se ejercita sin abuso—Sentencias de 30 de octubre de 1888, 11 de marzo de 1892, 5 de mayo de 1905, 24 de junio de 1920, 25 de noviembre de 1935, 23 de diciembre de 1942, 12 de enero de 1943, 12 de abril de 1945, 22 de marzo y 26 de junio de 1946, 9 de abril de 1947, 5 de julio de 1948, 5 de diciembre de 1953 y 9 de mayo de 1955—, o en virtud de una Sentencia que lo estima procedente en Derecho—Sentencia de 21 de mayo de 1948—, no siendo posible sostener cuando el legislador, por razones de interés social, tolera consecuencias en casos concretos que pueden lesionar la equidad, que los beneficiados indirectamente por ellas se enriquezcan injustificadamente—Sentencia de 23 de noviembre de 1946.

Creemos que en los cuatro presupuestos o requisitos que se enuncian en la primera parte del considerando de esta sentencia están realmente sintetizados perfectamente los que la doctrina predica del enriquecimiento injusto. Quizá sólo quepa adicionar la precisión de que la ventaja resultante debe ser material. Díez PICAZO considera en este sentido que debe excluirse toda idea de que la acción por enriquecimiento injusto pueda comprender beneficios morales, aunque precisa que en el campo del Derecho privado se ha llegado a admitir por ROJAST, HEBRAUD, ventajas no patrimoniales, pero que se han traducido *ex post* en beneficios cuantificables en dinero; así, mejora de la condición de un sujeto, que provoca la cancelación de una deuda, el otorgamiento de premio, etc. (17).

En el ámbito del Derecho administrativo la construcción dogmática del enriquecimiento injusto no tiene, como hemos dicho, variaciones esenciales. La aplicación más frecuente de este principio se da en relación con los contratos de obras y en menor medida de suministros a las Corporaciones locales. Se trata, por lo general, de supuestos de contratos inexistentes o nulos en los que la Administración se beneficia de obras o suministros por un aparente contratista que los realiza sin vínculo o título jurídico suficiente.

A los casos anteriores han de equipararse, como hace recientemente MODERNE siguiendo la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado francés, los supuestos de prestaciones «suplementarias» reali-

(17) Díez PICAZO, *op. cit.*, p. 78.

zadas por un contratista y no amparadas por las cláusulas contractuales (18). Este tema, sin embargo, plantea algunos problemas conceptuales, ya que se trata de la posibilidad de hacer jugar la acción de enriquecimiento sin causa en el marco de una relación contractual válida. Algunos de los casos a los que se aplica este supuesto están perfectamente contemplados por nuestra legislación de contratos (19), por lo que en virtud del carácter subsidiario de la acción de enriquecimiento injusto no serían de aplicación en nuestro ordenamiento. De ahí que, en principio, podamos afirmar que los casos más frecuentes de aplicación del principio de enriquecimiento injusto se dan en el marco de la liquidación de efectos de relaciones contractuales inexistentes o viciadas de nulidad.

A) El primer presupuesto para la aplicación de la institución del enriquecimiento injusto es el efectivo enriquecimiento del demandado, esto es, de la Administración pública, ya que si el enriquecido fuera un particular el caso sería siempre civil.

El supuesto más general es el de *lucrum emergens* del patrimonio de la Administración pública. La jurisprudencia ha tenido ocasión de sentar algunas precisiones que pasamos a analizar:

1) Lo decisivo es que el enriquecimiento de la Administración se haya producido en el momento de terminación de las obras. No importa así que en un momento posterior el bien patrimonial haya sido transmitido a un tercero, sin perjuicio naturalmente de las relaciones entre éste y la Administración que transmitió.

En este sentido se pronuncia la Sentencia de la Sala cuarta de 4 de julio de 1966 (A. 5575). Se trataba de una reclamación contra la Diputación Provincial de Sevilla por el importe de unas obras de cimentación, encargadas por la Presidencia sin los trámites necesarios y sin intervención de los órganos competentes. Los terrenos fueron posteriormente enajenados por la Diputación a una cooperativa, e incluso con posterioridad revistieron nuevamente a aquélla, que los destinó a la construcción de viviendas de renta limitada.

(18) MODERNE, *Les engagements quasi-contractoriales des collectivités locales*, páginas 3050 y ss., E. Dalloz, 1977, t. II.

(19) Así, por ejemplo, el artículo 130 del Reglamento General de Contratos del Estado que contempla los supuestos de las instrucciones dictadas por el facultativo de la Administración.

2) Es suficiente con que el enriquecimiento se concrete en una utilidad o provecho real o efectivo que aproveche el patrimonio de la Administración pública, sea éste de dominio público o incluso de bienes de propios. Este último supuesto fue declarado por la Sentencia de la Sala Cuarta de 10 de marzo de 1972 (A. 2107), en cuyo supuesto el Ayuntamiento había enajenado solares con destino a la edificación, que revirtieron a aquél por incumplir el plazo fijado para la edificación.

«Un principio programático de toda relación sinalagmática el que prohíba el enriquecimiento injusto de una parte, reiteradamente consagrado por el Tribunal Supremo, no sólo en las relaciones reguladas por el Derecho privado, sino en los modelados por el Derecho público, impone que el valor de las edificaciones y obras realizadas por el recurrente deban ser abonadas por el Ayuntamiento..., sin olvidarse del importe de las obras de excavación y explanación... (pues de otro modo) el Ayuntamiento se enriquecería sin precepto legitimador alguno y sin contraprestación de la parte adversa, máxime cuando lo pagado por el Ayuntamiento... al recurrente puede serle abonado a él por el nuevo adjudicatario del solar de referencia, el cual llevará ya realizados una serie de desembolsos que, de no haberlo hecho el señor S., tendría que haberlo hecho él, con el consiguiente quebranto económico» (20).

Por último, debe advertirse que, junto a los supuestos de *lucrum emergens*, que, como hemos dicho, son los más frecuentes, no faltan los de *damnum cessans*. Como ejemplo de éstos puede citarse el resuelto por la Sentencia de 27 de marzo de 1969 (A. 2369). Se trataba, una vez más, de un contrato nulo de pleno derecho por falta de capacidad del órgano contratante, para que en base a previos estudios geofísicos, se procediese a la excavación de un pozo para alumbramientos de aguas subterráneas con destino al abastecimiento de la población. Comenzadas las obras, el Ayuntamiento, estimando que no

(20) En este caso, sin embargo, la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto es un tanto discutible por cuanto la cláusula de reversión al operar sobre un contrato válido durante cuya vigencia se han llevado a cabo las obras, puede encontrar su tratamiento jurídico más adecuado en consecuencias de la resolución del contrato por incumplimiento del plazo estipulado.

se obtenía de los trabajos el éxito previsto, decidió suspender las obras alegando inexistencia de contrato. El Tribunal de instancia decidió aplicar la teoría del enriquecimiento injusto, condenando al abono de los gastos realizados al Ayuntamiento, solución que, sin embargo, no aceptó el Tribunal Supremo por no haber sido ejercitada por el recurrente la acción de enriquecimiento injusto.

B) *El segundo requisito es que se haya producido un empobrecimiento del actor.*

Para que se dé tal empobrecimiento basta con que se produzca una pérdida pecuniariamente apreciable en su patrimonio, como pone de relieve Díez Pícazo (21); puede consistir en la subida de un valor de su patrimonio (por ejemplo, cosas entregadas o suministradas, cuyo precio no se ha recibido), o en la prestación de un servicio, o realización de un trabajo por el que no se ha recibido retribución, o en la no obtención de un lucro cierto y positivo. De esta forma no hace falta que el objeto haya formado parte del patrimonio empobrecido, bastando con que haya sido expectativa segura y legítima.

La existencia real de este empobrecimiento fundamenta el derecho del actor al reembolso. Sin embargo, no cabe repercutir por esta vía la parte proporcional de los gastos realizados para aprovechar directamente al patrimonio del actor, aunque indirectamente aprovechen a otros cuyo consentimiento no se ha solicitado para la operación de que se trate (22).

C) *El tercer requisito es la existencia de una relación de causalidad entre el enriquecimiento y el empobrecimiento de ambos patrimonios.*

La relación de causalidad debe ser probada por el actor. El único problema que se plantea en relación con este requisito es la admisión de «desplazamientos indirectos», esto es, a través del patrimonio de un tercero que relaciona el patrimonio empobrecido del actor con el enriquecimiento del demandado, la Administración en nuestro caso. La doctrina civilista parece inclinada a admitir estos supuestos (23); sin embargo, en el ámbito del Derecho administrativo su admisión

(21) Díez Pícazo, *op. cit.*, p. 80.

(22) Díez Pícazo, *op. cit.*, p. 80.

(23) Díez Pícazo, *op. cit.*, p. 81.

parece rechazable. En cambio, la jurisprudencia ha admitido la acción de enriquecimiento injusto incluso en supuestos en los que el bien ha salido en un momento posterior de su patrimonio (Sentencia de 4 de julio de 1966. A. 5575).

D) *El cuarto requisito es la falta de causa del enriquecimiento y correlativo empobrecimiento patrimonial.*

Para que la pretensión de enriquecimiento injusto prospere es preciso, como ha recordado la jurisprudencia, que se trate «de un enriquecimiento sin razón o que haya una falta de derecho o de justicia para que el enriquecimiento se produzca». Es preciso, pues, que el empobrecimiento del actor y correlativo enriquecimiento de la Administración pública no derive de una obligación o carga legal que pese sobre el demandante (24), ni del cumplimiento de prestaciones amparadas por una relación jurídica concreta, contractual o no. En estos supuestos, las operaciones que subyacen en la teoría del enriquecimiento se regulan por la propia Ley o por el negocio concreto de que se trate, y no cabe entender aplicable la acción por enriquecimiento injusto.

En la doctrina francesa este tema ha sido también objeto de estudio por DE LAUBADERE y MODERNE. El primero, en contra de la postura clásica, había llegado a afirmar que el enriquecimiento injusto puede también aplicarse en la ejecución de los contratos administrativos para completar o suplir efectos no previstos en el mismo. Por el contrario, MODERNE afirma, con buen criterio, que el enriquecimiento injusto sólo puede jugar en el marco de las relaciones contractuales en el caso de inexistencia o nulidad de éstas. Lo que significa que, propiamente, el enriquecimiento injusto nunca puede aplicarse en presencia de un contrato válido que regule las relaciones entre la Administración «enriquecida» y el contratista «empobrecido».

No obstante, el Consejo de Estado francés ha llegado a aplicar la doctrina del enriquecimiento injusto para reembolsar los gastos de prestaciones suplementarias no previstas en el contrato inicial, aunque se exige un cierto consentimiento por parte de la Administración (25).

(24) Por ejemplo, las cesiones gratuitas que impone la Ley del Suelo.

(25) Cfr. MODERNE, *op. cit.*, pp. 3050-25 y ss., sobre el «consentimiento» de la Administración. Véase *Cons. d'Etat*, 17 de mayo de 1963, *Commune de Monein e Labarere*; T. A. Lyon, 8 de diciembre de 1968.

La jurisprudencia española ha rechazado la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto en el caso de que las obras de que se trate sean exceso no previsto en el proyecto de un contrato administrativo válido, y ello pese a que las certificaciones de obra pudieran llevar el visto bueno del alcalde. Tal es el supuesto resuelto por la Sentencia de 17 de marzo de 1970 (A. 1551), que recoge la siguiente doctrina del Tribunal de instancia.

«Como todas las obras realizadas por las que se ha expedido la certificación adicional impugnada por la Corporación son de urbanización, a las que estaba obligado el contratista, no puede éste invocar un enriquecimiento sin causa de la Administración, pues con arreglo a la jurisprudencia contenciosa (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1957, 27 de marzo de 1958, etc.), para ello se exigiría que el contratista hubiese realizado obras necesarias para el cumplimiento del contrato, no previstas en el proyecto y autorizadas por el Director de la obra pública, no pudiendo confundirse este supuesto de realización de obras imprevistas, pero necesarias, con la diferencia de realizar una tarea prevista (Sentencia de 24 de septiembre de 1964), que es exactamente el caso de autos, donde el propio recurrente reconoce que no hubo modificación ni variante en el proyecto, sino exceso de obras de las proyectadas...»

Estas consideraciones otorgan a la acción de enriquecimiento injusto una virtualidad subsidiarista, esto es, que su aplicación sólo procede en defecto de cualquier otra.

En este mismo punto ha de advertirse, sin embargo, que en la doctrina civilista se han alzado voces (NÚÑEZ LAGOS) que no reconocen el carácter subsidiario de la acción de enriquecimiento injusto en base a su naturaleza de principio general del Derecho. Pero parece más correcto entender con la moderna doctrina que este carácter subsidiario forma parte de la misma esencia institucional del enriquecimiento injusto, como lo prueba su mismo origen histórico (26).

En este sentido, la jurisprudencia contenciosa ha rechazado los intentos de aplicar la doctrina del enriquecimiento injusto en casos

(26) NÚÑEZ LAGOS, *op. cit.*

cuya resolución está prevista a través de otra institución (27). Así, por ejemplo, en el caso del error de cuentas, que sólo da lugar a su corrección y no a la acción de enriquecimiento injusto. Tal supuesto es el resuelto por Sentencia de la Sala Cuarta de 11 de febrero de 1967, revocando en parte los fundamentos de la Sentencia de instancia, que admitió la pretensión de enriquecimiento injusto, y en el mismo sentido se pronunció la Sentencia de 5 de noviembre de 1968 (A. 4908).

En definitiva, nuestra jurisprudencia mantiene firme el carácter subsidiario de la acción de enriquecimiento injusto, evitando su aplicación en el marco de relaciones contractuales válidas, que deben solventarse según sus cláusulas y a tenor de la normativa contractual correspondiente. Es de todo punto ilustrativa en este sentido la Sentencia de la Sala Cuarta de 5 de noviembre de 1968 (A. 4908).

«De lo expuesto—realidad del desplazamiento directo de un bien al Municipio, que ha producido un aumento en su patrimonio y una correlativa minoración en el de la sociedad y cuya atribución patrimonial resulta ahora injustificada—, parece desprenderse razonablemente la idea del enriquecimiento injusto; no debe desconocerse que tal idea y la aplicación de dicha institución como remedio frente a la ilegitimidad del desplazamiento patrimonial operado, encontraría en el presente caso el obstáculo, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la doctrina del Tribunal Supremo, de la existencia del contrato de cesión celebrado, del cual no es más que un efecto la atribución realizada, ante lo cual, y habida cuenta de que la falta de justificación de la adquisición del terreno por el Ente Local sobrevino, según postula el demandante, a consecuencia del incumplimiento por el mismo de la obligación que le incumbía—lo que comportaría, en virtud de la reciprocidad de las prestaciones y del juego de la causa de los contratos onerosos, que la prestación ya realizada por la inmobiliaria deviniera automáticamente carente de base causal—, resulta más adecuado enfocar la situación controvertida desde la

(27) Esta misma línea se afirma en la jurisprudencia francesa del *Conseil d'Etat*. A. 18 de junio de 1976. *Commune de Vaulx*, en *Velin C. Commune de Villeurbanne*. Vid. MODERNE, *op. cit.*, p. 3050-13.

perspectiva de los artículos 86 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales y 1.124 del Código Civil—ambos expresamente citados por el recurrente como fundamentos de Derecho del incumplimiento contractual alegado por el mismo—, logrando así, dentro de los límites marcados por el principio de congruencia, y sin necesidad de acudir a técnicas principales que deben ser utilizadas sólo en defecto de normas positivas exactamente aplicables al caso...»

En definitiva, al exigirse que el efecto de reembolso perseguido por la acción de enriquecimiento injusto no puede ser obtenido a través de ninguna otra acción prevista específicamente por el Ordenamiento, la aplicación real de aquélla sólo puede jugar en el marco de las relaciones contractuales para solventar los problemas de liquidación de operaciones realizadas sobre la base de un contrato que, en definitiva, ha resultado inexistente o nulo, supuesto relativamente frecuente en el ámbito de la contratación de las Corporaciones locales. Aunque en estos supuestos siempre habría que tenerse en cuenta las posibilidades de conversión de las relaciones producidas, y, en su caso, la aplicación del artículo 92 del Reglamento de Contrataciones de las Corporaciones locales y del 47 del Reglamento General de Contratación del Estado, casos en los que no sería de aplicación la doctrina del enriquecimiento injusto. En otro caso, se precisaría una apariencia de consentimiento o tolerancia manifiesta por parte de la Administración respecto de las obras, suministros o servicios realizados por el actor, o bien un acto positivo de apropiación de bienes por parte de la propia Administración (28).

3. *Efectos*

La existencia de un enriquecimiento injusto hace surgir una acción de carácter personal que pretende el reembolso del equivalente en que se ha empobrecido el actor. La condena pecuniaria que se solicita del Tribunal alcanza al total del empobrecimiento, gastos desembolsados y retribución de los servicios prestados. A diferencia, pues, de la acción de responsabilidad, no alcanza a los perjuicios que pudieran derivarse de daño o empobrecimiento en este caso ocasionado.

(28) MODERNE, *op. cit.*, cita el supuesto de la conexión de una red de riegos privada a la red general.

Resultado de ese tope en cuanto a la reclamación por acción de enriquecimiento injusto cifrado en el empobrecimiento realmente producido al actor que se corresponde al enriquecimiento del demandado, es la improcedencia del pago de intereses. Así lo ha defendido la jurisprudencia en Sentencia de la Sala Cuarta de 24 de junio de 1969 (A. 3376), resolviendo un caso de reclamación del importe del suministro de energía eléctrica a un Ayuntamiento no amparada por un contrato perfectamente celebrado, en el que tras declarar que el Ayuntamiento no puede hacer responsable de las omisiones producidas en el procedimiento de contratación a la otra parte, ni enriquecer injustamente su patrimonio a costa de ella, sienta en relación al pago de intereses la siguiente doctrina:

«... en cuanto a la pretensión de pago de intereses..., preciso es rechazarla, pues aunque es cierto que el artículo 92 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales proclama la responsabilidad de la Administración en los casos de negligencia o morosidad en el cumplimiento de sus obligaciones, y que el artículo 94 establece la necesidad de que las citadas Corporaciones locales determinen en sus contratos el tanto por ciento anual que habrán de satisfacer al contratista en los casos de demora en los pagos derivados de los contratos, es decir, cuando éstos no se realicen dentro de los plazos señalados para ello en los pliegos de condiciones y que, en el caso de que tales particulares se hallaren expresamente reseñados en el contrato y en el pliego de condiciones, se entenderá que el interés es de un 4 por 100 anual, y el retraso de los meses; también lo es que dicha responsabilidad, que muy probablemente se deriva únicamente de los contratos perfectos y resulta de muy dudosa aplicación a situaciones convencionales imperfectas, como lo es la contemplada en autos...»

Doctrina que se reitera en la Sentencia de la misma Sala de 10 de noviembre de 1975 (A. 188).

4. *Particularidades de la acción de enriquecimiento injusto*

Dos únicos problemas vamos a analizar en este punto: el de la legitimación y el del plazo para interponer la acción de enriquecimiento injusto en relación a la legitimación de esta acción cuya pretensión se concreta a la condena, al reembolso del empobrecimiento causado al actor, resulta claro que sólo quien ha sufrido realmente dicho empobrecimiento patrimonial, que debe probar, puede interponer esta acción. En relación al plazo para ejercitarlo, el problema es más controvertido. Algún autor, equiparándola a la acción de responsabilidad, fija el plazo de un año, que prescribe el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en relación con el 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa. Sin embargo, el tema no resulta tan simple.

Creemos que la doctrina del enriquecimiento injusto, al no estar basada por definición en un título jurídico preciso, debe ser analizada en relación a cada supuesto concreto:

a) Por lo general, la acción se deduce como pretensión subsidiaria de otra principal que postula la validez de una relación contractual que la Administración pretende sea inexistente o nula. En este caso, en la práctica, los plazos se definen en función de los establecidos para la interposición de los recursos de esa acción principal.

b) También puede ser subsidiaria de una acción de responsabilidad, por lo que, dada la generosa formulación que de la responsabilidad administrativa da nuestro ordenamiento y la todavía más generosa interpretación jurisprudencial de la misma, tampoco ofrece dudas el problema que nos ocupa, ya que la interposición de la acción principal tiene un plazo de un año. En rigor, dada la amplitud del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, hemos de considerar que si el actor opta por interponer la acción de responsabilidad, no hace falta invocar la acción de enriquecimiento injusto, pues aquélla es más amplia en cuanto a los supuestos que engloba y en cuanto a sus efectos. Siendo ésta la razón por la que GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNANDEZ consideran comprendidos los problemas que viene a resolver la doctrina del enriquecimiento injusto en la acción de responsabilidad. Sin embargo, esta razón práctica, amparada por la generosidad de la fórmula de responsabilidad de nuestro ordenamiento, no ampara la consideración

diferenciada de la doctrina del enriquecimiento injusto, que cuenta además con una no escasa aplicación jurisprudencial.

c) No obstante, en el ámbito de la Administración local, que es en el que con más frecuencia se produce la aplicación jurisprudencial de la doctrina del enriquecimiento injusto, existe una figura jurídica que acostumbra a canalizar primeramente la futura acción de enriquecimiento injusto: las reclamaciones de reconocimiento o liquidación de créditos.

El artículo 796, número 2, apartado a), de la Ley de Régimen Local, que regula la prescripción de créditos contra las Entidades locales, prescribe:

«... créditos por prestación de servicios y obras, prescribiendo a los cinco años el derecho de reconocimiento y liquidación de los que no hayan sido instados con la presentación de documentos justificativos y el cobro de los ya reconocidos; en el primer caso, se comenzará a contar desde la fecha de la terminación del servicio u obra, y en el segundo, desde que fuera notificada la liquidación.»

La ausencia de regulación expresa de la acción de enriquecimiento sin causa obliga, cuando no se interpone como subsidiaria de otra principal, a considerar los plazos de prescripción de créditos no reconocidos como el límite para la interposición de aquella acción (29).

Nos resta, por último, advertir que la acción de enriquecimiento injusto debe alegarse por el demandante, ya que si no se deduce tal pretensión de la demanda, los Tribunales no pueden apreciarla de oficio (A. 43. L. J. C-A.).

Así, por ejemplo, se declara en la Sentencia de 27 de marzo de 1969, que contempla un supuesto de nulidad de contrato:

«... los efectos jurídicos que, pese a aquella nulidad, hubieran de reconocerse, serían únicamente los que hubiera reclamado el contratante por el ejercicio de la ac-

(29) Debe advertirse, por otra parte, que el reconocimiento de créditos es la vía normal a la que se acude preferentemente en los múltiples supuestos en que las Corporaciones Locales encargan obras o servicios sin contrato previo, y que por cualquier circunstancia no llega a formalizarse nunca.

ción *in rem verso*, en la que se hubieran comprobado, con más acopio de elementos de juicio de los que figuren en el expediente, los valores en que el acervo municipal se habría acrecentado, para deducir la cuantía de la indemnización que había de otorgarse al contratista en correspondencia al enriquecimiento sin causa que la Sentencia reconoce, y al no aparecer ejercitada tal acción por parte del recurrente, que se limitó a combatir la eficacia y validez de la nulidad declarada de oficio por el Ayuntamiento, resulta que la decisión indemnizatoria de la Sentencia es además claramente incongruente.»