

CONSIDERACIONES SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CONSIDERATIONS ON INJUSTIFIED ENRICHMENT IN ADMINISTRATIVE LAW

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

ITAMAR DA SILVA SANTOS FILHO

<https://orcid.org/0000-0001-9114-746X> / <http://lattes.cnpq.br/2748129182888651> / itamarssfilho@yahoo.com.br
Universidade Estadual do Piauí (UESPI).
Piauí, Brasil

PAULO RANGEL ARAÚJO FERREIRA

<https://orcid.org/0000-0002-6417-6211> / <http://lattes.cnpq.br/6832650461467800> / araujo_rangel@hotmail.com
Faculdade do Baixo Paranaíba (FAP).
Piauí, Brasil

RESUMEN

El enriquecimiento sin causa puede ser conceptualizado como el acrecimiento de bienes que se verifica en el patrimonio del sujeto, en detrimento de otro, sin que para ello tenga ningún fundamento legal. Así, se puede decir que su proscripción en el ordenamiento jurídico se constituye en un principio general del derecho. No obstante, hay que observar que las reglas sobre el enriquecimiento sin causa no son exclusivamente aplicables a las relaciones entre individuos, sino que se extienden a las esferas de derecho público. Este estudio se presenta en la forma de una investigación bibliográfica que busca debatir el tema del enriquecimiento injusto en el Derecho Administrativo, teniendo como aporte teórico doctrinas y jurisprudencia relativas al tema con el fin de elucidar los casos de configuración y no configuración del enriquecimiento sin causa dentro de la Administración Pública.

Palabras-chave: Derecho Administrativo; Enriquecimiento Sin Causa; Principios Generales del Derecho.

ABSTRACT

Unjust enrichment can be conceptualized as the increase of assets that occurs in the subject's assets, to the detriment of others, without having any legal basis for this. Thus, it can be said that its proscription in the legal system constitutes a general principle of law. Nevertheless, it should be noted that the rules on unjust enrichment are not exclusively applicable to relations between individuals, but extend to the spheres of public law. This study is presented in the form of a bibliographical research that aims to discuss the subject of unjust enrichment in Administrative Law, having as a theoretical contribution doctrines and jurisprudence related to the theme in order to elucidate the cases of configuration and not configuration of unjust enrichment within the Public Administration.

Keywords: Administrative Law; Unjust enrichment; General Principles of Law.

RESUMO

O enriquecimento sem causa pode ser conceituado como o aumento de bens que se verifica no patrimônio do sujeito em detrimento de outro, sem ter qualquer base legal para que o justifique. Assim, pode-se dizer que sua proscrição no sistema jurídico é um princípio geral do direito. Deve-se notar, entretanto, que as regras sobre enriquecimento injusto não se aplicam exclusivamente às relações entre indivíduos, mas se estendem a outras áreas do direito público. Este estudo é apresentado na forma de uma pesquisa bibliográfica que procura debater a questão do enriquecimento injusto no Direito Administrativo, tendo como contribuição teórica doutrinas e jurisprudência relacionada ao tema, a fim de elucidar os casos de configuração e não configuração de enriquecimento injusto no âmbito da Administração Pública.

Palabras clave: Direito Administrativo; Enriquecimento Sem Causa; Princípios Gerais do Direito.

SUMÁRIO

INTRODUCCIÓN; 1 EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO EM EL DERECHO ADMINISTRATIVO; 1.1 La equidad en la prohibición del enriquecimiento injusto administrativo; La equidad y la buena fe como medios de reproche al aprovechamiento injusto de la administración; 2 PRESUPUESTOS DEL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO ADMINISTRATIVO; 2.1 El primer presupuesto para la aplicación de la institución del enriquecimiento injusto es el efectivo enriquecimiento del demandado, esto es, de la Administración Pública; 2.2 El segundo requisito es que se haya producido un empobrecimiento del actor; 2.3 El tercer requisito es la existencia de una relación de causalidad entre el enriquecimiento y el empobrecimiento de ambos patrimonios; 2.4 El cuarto requisito es la falta de causa del enriquecimiento y correlativo empobrecimiento patrimonial; 3 LOS SUPUESTOS DEL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO ADMINISTRATIVO; 3.1 La gestión de negocios a favor de un ente administrativo y el enriquecimiento injusto; 3.2 El pago de lo indebido; 3.3 Pagos indebidos realizados por entidades administrativas; 3.4 Pagos indebidos a la administración; 3.5 Sobre la subsidiariedad de la acción de enriquecimiento en derecho administrativo; CONCLUSIÓN; REFERENCIAS.

INTRODUCCIÓN

El enriquecimiento sin causa, enriquecimiento ilícito o locuplemento ilícito puede ser conceptuado como el acrecimiento de bienes que se verifica en el patrimonio del sujeto, en detrimento de otro, sin que para ello tenga ningún fundamento legal.¹ Así, se puede decir que su proscripción en el ordenamiento jurídico se constituye en un principio general del derecho.²

En este sentido, cabe señalar que los principios generales del derecho están implícitos en el sistema jurídico-positivo, no como un dato externo, sino como una inercia de la construcción en que se corporifica el ordenamiento, porque sus diversos institutos jurídicos, cuando menos considerados en su propia la complejidad íntegra, traen, en las respectivas composturas, más o menos menos visible, la absorción de los valores que se expresan en los sobredosos principios.³

¹ FRANÇA, R. Limongi. **Enriquecimento sem Causa**. São Paulo: Saraiva, 1987.

² Conforme Fernández, los principios generales del Derecho son una condensación de los grandes valores jurídicos materiales que constituyen el substractum del Ordenamiento y de la experiencia reiterada de la vida jurídica. No consisten, pues, en una abstracta e indeterminada invocación de la justicia o de la consciencia moral o de la discreción del juez, sino, más bien, en la expresión de una justicia material especificada técnicamente en función de los problemas jurídicos concretos y objetivada en la lógica misma de las instituciones. *In*: FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Madrid: Civitas, 1981. p. 400.

³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O princípio do enriquecimento sem causa no direito administrativo. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**. Out./Dez., 1997. p. 28.

No obstante, hay que observar que las reglas sobre el enriquecimiento sin causa no son exclusivamente aplicables a las relaciones entre individuos, sino que se extienden a las esferas de derecho público. De esta forma, el tema del enriquecimiento sin causa en la esfera administrativa es vital, frente a la multitud de oportunidades que necesitan su presencia, donde todas ellas se conceden como reglas de equidad y prudencia, de consultas sobre cuestiones derivadas de la justicia.

Este trabajo está organizado en tres partes principales, donde el primer capítulo presenta el instituto del enriquecimiento injusto en el derecho administrativo y sus desdoblamientos; el segundo capítulo se ocupa de los presupuestos para la configuración del enriquecimiento sin causa y en el tercer capítulo se presentan los casos en que se configurará el enriquecimiento sin causa; además de esta solícita introducción y algunas consideraciones finales.

El estudio está construido bajo la forma de una investigación bibliográfica, que por medio del método dialéctico busca debatir el tema del enriquecimiento injusto en el Derecho Administrativo, teniendo como aporte teórico doctrinas y jurisprudencia relativas al tema, además de periódicos y posicionamientos jurisprudenciales que pretenden elucidar casos de configuración y no configuración del enriquecimiento sin causa dentro de la Administración Pública.

1 EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El enriquecimiento injusto como institución propia de la Teoría General del Derecho es único, en cuanto tal, es susceptible de aplicación en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas principalmente, en las relaciones patrimoniales administrativas⁴.

⁴ LOMBARDI, M. *L'amministrazione pubblica e il divieto d'arricchimento senza causa*. In: *Studi in onore di Federico Cammeo*. V. II Padova: CEDAM, 1933. p. 113., donde reflexiona que, «es regla de justicia la de que nadie debe enriquecerse a expensas de los demás. La Administración cuando toca la fortuna privada y, si acrecienta su patrimonio, justo es que indemnice al perjudicado». *Vid.* JEANNEAU, Benoit. *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*. Paris: Éditions du Recueil Sirey, 1954. p. 195., para quien afirma, «La raíz de los principios generales que tienen por objeto proteger los individuos frente a la arbitrariedad administrativa, se piensa inmediatamente las diversas normas de la jurisprudencia para promover una cierta la moral en las relaciones entre el público y los ciudadanos. También pueden unir a estas diversas normas desarrolladas a fin de someter a la Administración a una especie de "orden moral" el principio de que nadie puede enriquecerse a expensas de los demás inspira a diversas decisiones del Consejo de Estado».

Las normas sobre enriquecimiento injusto, por lo tanto, no son de exclusiva aplicación a las relaciones entre particulares, sino que se extienden a esferas de Derecho público⁵.

Al igual que en Derecho civil, el sentido, contenido y requisitos de la obligación administrativa de restitución del enriquecimiento sin causa puede abordarse por referencia a su traducción procesal de la *condictio* o, como es más frecuentemente denominada por la doctrina y jurisprudencia administrativa, de la *actio de in rem verso*; en suma, de la acción encaminada a exigir la restitución del enriquecimiento obtenido sin causa⁶.

Puede y debe partirse de trasladar a nuestro terreno aquellos caracteres y presupuestos que señalamos como esenciales a la acción de enriquecimiento sin causa y qué, en realidad, son generales a la noción y extensibles a cualquiera de sus manifestaciones en todos y cada uno de los sectores del ordenamiento en que se proyecta.

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 él⁷. En este orden de ideas hay que advertir que la teoría

⁵ En Italia, el proceso genéricamente descrito se ha dado con especial claridad, la primera doctrina aceptó, en general, que la Administración puede beneficiarse de un enriquecimiento injusto. Vid. CAPACCIOLI, Enzo. *La gestione di affari in diritto amministrativo*. Padova: CEDAM, 1956, p. 179. Santi Romano predicaba la idea de enriquecimiento injusto, pues permitía superar la situación de falta de equidad que la negación de la *negotiorum gestio* entrañaba, resolviendo de forma parecida los mismos desequilibrios que ese cuasicontrato atiende en Derecho civil y ocasionalmente se utilizó en ese sentido, además, optó por esta solución de la *utile versio* y la *actio de in rem verso*, a la que no encontraba ninguno de los impedimentos de la gestión, Vid. ROMANO, Santi. *Principii di diritto amministrativo italiano*. 2. ed. Milão: Societa editrice libraria, 1905. p. 603-605. En España, Cosculluela Montaner señala que «la prohibición del enriquecimiento injusto es un principio general del Derecho, que como tal se aplica también en Derecho administrativo, sin presentar particularidades notables en relación a las construcciones clásicamente elaboradas por la doctrina y jurisprudencia civilista; pero como tal principio general del Derecho no cabe entenderlo como un principio propio y exclusivo del Derecho privado». Vid. MONTANER, Luis Cosculluela. *Manual de derecho administrativo*. 15. ed. Madri: Civitas, 2004. p. 457.

⁶ MERK, Wilhelm. *Deutsches Verwaltungsrecht*. V. 2. Berlin: Duncker & Humblot, 1974. p. 1685., señala que, «la persona jurídica de derecho público corresponde, a igual modo del derecho civil, el deber de indemnizar o restituir el enriquecimiento injusto aprovechado».

⁷ El rechazo inicial en aplicar las reglas del enriquecimiento injusto de carácter privado a las Administraciones, es porque el Derecho administrativo tiene la tradición de no aceptar en el régimen de las obligaciones administrativas las mismas reglas que rigen las relaciones entre particulares. A esta idea responde, la negativa a aplicar a la Administración la responsabilidad aquilina del Derecho civil, que sólo se superó configurando un régimen de responsabilidad distinto y típicamente administrativo. Y a la misma idea respondió el rechazo en el Derecho administrativo de los cuasicontratos civiles, sobre todo de la *negotiorum gestio*, o del enriquecimiento sin causa. Vid. FIORINI, Bartolome A. *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires: La Ley, 1968. p. 534., considera que «el cuasicontrato administrativo no

del enriquecimiento es de general y no infrecuente aplicación en el Derecho administrativo. Pero reconocido lo anterior como punto de partida, muchas y profundas son las matizaciones que hay que introducir, modulaciones relevantes respecto de la institución que propiamente pertenece a la Teoría general del Derecho⁸.

Este esfuerzo constructivo de la doctrina para acoger la idea de enriquecimiento injusto administrativo, sirvió para resolver ciertos supuestos de colaboración privada con los servicios públicos y esta teoría se ofrecía como la solución más adecuada para conjugar la equidad con las peculiaridades de la Administración. Además, el fundamento del principio del enriquecimiento sin causa es doble. Por una parte, expresa la necesidad de equilibrar situaciones jurídicas que carecen de causa. La regularización de este estado de hecho exige suprimir el desequilibrio producido a través de una compensación del enriquecimiento y empobrecimiento indebidos. Por otra parte, se formula como reacción contra el carácter leonino de las ventajas indebidamente percibidas. En este sentido, se desea evitar el despojo que supone una transferencia de valor sin causa jurídica, intentando volver a situar las cosas, o al menos su equivalencia, como estaban en un principio⁹.

tiene relación con el civil y va más allá que este, puesto que se encuadra en el principio más amplio del enriquecimiento sin causa, aplicable a situaciones tales como el funcionario de hecho, la obra pública no autorizada, la gestión urgente y necesaria, etc. Se basan en los principios de enriquecimiento sin causa, la buena fe y el error provocado».

⁸ En este sentido, *Vid.* GARCIA-ALVAREZ, Gerardo. **La responsabilidad patrimonial de los poderes público**. Madrid: Civitas, 2004. p. 1.201, que hace referencia a la responsabilidad civil como instituto de origen civilista, pero que tiene un régimen especial de aplicación al sujeto causante de los daños: la Administración Pública. En la doctrina alemana ha reconocido el enriquecimiento injusto llevando en cuenta la tradición romana de las *condictiones*, el soporte legal se encuentra en el parágrafo del artículo 812 del BGB. En face del derecho público alemán, la introducción del enriquecimiento injusto fue acogida efectivamente, pero no por ello dejaba de sufrir modulaciones que lo convertían finalmente en una institución diferenciada. Así, Fritz Fleiner, comentando el Derecho alemán, considera como instituciones comunes al Derecho privado y público la *negotiorum gestio* y la *condictio*, que fundamentan el enriquecimiento injusto. Por eso, posteriormente, habla de una “*condictio* de Derecho público” y de una “*negotiorum gestio* de Derecho público y las analiza como fuentes de derechos y deberes públicos nacidos directamente sin una declaración de voluntad de la autoridad pública. FLEINER, Fritz. **Instituciones de derecho administrativo**. Barcelona: Labor, 1933. p. 146-147. *Vid.* MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. **El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones**. Madrid: Civitas, 1996. p. 112-113., el autor hace un análisis sobre la origen civilista del contrato administrativo, apuntando algunas matices de éste, «[...] la Pandectística parece haber arraigado la posible idea de igualdad entre las partes como necesaria para que un contrato sea posible, manifestándose sin embargo la misma exigencia, sobre la necesidad de la bilateralidad, como nota esencialmente determinante de tal negocio jurídico. No la igualdad estática como se ha pretendido al referirse al Derecho administrativo, sino una proporcionalidad, una adecuación en la prestación –proyección del sujeto en la concreta relación contractual–, es lo que se perfila como necesario en el contrato».

⁹ El principio del enriquecimiento sin causa tiende a atemperar los desequilibrios económicos que han aprovechado a la Administración. Resalta, pues, la función de equilibrio que el principio de enriquecimiento sin causa tiene en el Derecho Administrativo, en cuanto tiende a corregir que la

La mayor flexibilidad del enriquecimiento injusto lo hacía más adecuado para sufrir las necesarias adaptaciones a la vida administrativa y, por otra parte, su carácter general le permitía cubrir suficientemente las necesidades que trataban de atenderse¹⁰. Sin embargo, la indefensión de la Administración pública frente a comportamientos abusivos o fraudulentos de los particulares. La teoría del enriquecimiento sin causa se puede convertir en la gran excusa para introducir la vía de hecho en la actuación administrativa.

Fundamentalmente, son debidas a la autonomía del Derecho administrativo que, autoriza a introducir aspectos originales para adecuar esta fuente de obligaciones a las exigencias del régimen de la Administración. Por esta vía no sólo se aplica a supuestos que no tienen paralelo en el Derecho privado o que en éste cuentan con una regulación específica que impide el juego directo de la acción de enriquecimiento.

1.1 La equidad en la prohibición del enriquecimiento injusto administrativo

A menudo, el concepto de equidad se utiliza con extremada laxitud; de esto puede explicarse porque no ha interesado darle un significado técnico y, también, por haber sufrido de rechazo las confusiones creadas en torno al concepto del Derecho y a la interpretación¹¹. Importa, pues, aclarar cuál sea el cometido de la equidad, tanto para evitar que se desfigure el concepto del Derecho, como para fijar con precisión el juego de las fuentes jurídicas, en especial de los principios generales del Derecho¹².

Administración no se aproveche de una actividad de utilidad general, cuando no hay causa para ello, sin la debida contraprestación en favor de quien la ha llevado a cabo.

¹⁰ LAUBADERE, Andre de; VENEZIA, Jean-Claude; GAUDEMET, Yves: **Traité de droit administratif**. Madri: Civitas, 2004. p. 653.

¹¹ LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. **Tres ensayos: el derecho y la equidad, la justicia, la sabiduría**. México: Universidad Nacional de México, 1960. p. 285., señala que, «la doctrina del derecho pertenece a las ciencias que dependen de definiciones, no de experiencias, de pruebas racionales, no de pruebas sensibles, y en las que se trata —por decirlo así— de cuestiones de *validez*, no de cuestiones de hecho (*qui sunt —ut ita dicam— juris, non facti*)». Vid. HANBURY, Harold Greville. **Modern equity: the principles of equity**. 7. ed. Londres: Stevens, 1957. p. 14., habla que la equidad es un principio de Derecho natural.

¹² KEETON, George Williams; SHERIDAN, Lionel Astor. **Equity**. 3. ed. Chichester: Barry Rose, 1987. p. 2., señala que, «la equidad como una fuente de derecho está muerto. La creatividad de los jueces persiste». Vid. MAGGIORE, Giuseppe. *L'equità e il suo valore nel Diritto*. **Rivista internazionale di filosofia del diritto**, Milão, n° 4, 1923.; Vid. KANT, Immanuel. **Principios metafísicos del derecho**. Madri: Librería de Victoriano Suárez, 1873. p. 48-49, señala que, «la *equidad* no es un título en cuya virtud se pueda compeler a otro al cumplimiento de un deber puramente moral (ser benévolo ó benéfico). El que pide algo en nombre de este principio se funda en su *derecho*; solo que le faltan las condiciones que serian necesarias al juez para decidir cuánto se le debe, y de qué manera se puede satisfacer su petición». El citado autor, reduce la equidad a la existencia de una norma jurídica que le fundamente. Es decir, donde la pretensión no tenga un base jurídica, no se puede exigir equidad.

Que el concepto de equidad sea un concepto de difícil elaboración, dado su carácter variable en el tiempo y en el espacio, su complejidad y vaguedad, no debe hacernos confundirlo con otros conceptos afines, tales como el de buena fe o los principios generales del Derecho. Y es aquí donde surge una cuestión interesante en torno a cuál sea la relación entre la equidad y las normas jurídicas. Es, una vez más, el tema de la relación Derecho-equidad. ¿Es la equidad una norma? A esta pregunta responde José Castán Tobeñas¹³ afirmando que más que una norma en sí misma, la equidad es una cualidad o propiedad que toda norma de Derecho puede tener cuando realiza las exigencias de la justicia en su aplicación a las relaciones concretas.

Las principales dificultades sobre el significado de la equidad se han originado, unas, por entender que el Derecho está limitado a la ley o a la letra de la ley¹⁴ (Derecho legal) y que

¹³ TOBEÑAS, José Castán. *La idea de equidad en las letras españolas*. Madri: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1949. p. 56-57. *Vid.* FALCÓN Y TELLA, María José. *Equidad, derecho y justicia*. Madri: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2005. p. 131-132, indica que, «la equidad se traduce en normas jurídicas, al menos en los siguientes sentidos: i) En cuanto la equidad puede incorporarse a normas jurídicas por vía legislativa, consuetudinaria o a través de los principios generales del Derecho; ii) En cuanto a través de la equidad pueden surgir reglas o máximas de Derecho; iii) En cuanto la equidad puede dar lugar a un verdadero sistema jurídico, por ejemplo la jurisdicción de equidad en los sistemas anglosajones; iv) En cuanto, a través de las normas de Derecho equitativo, que remiten o reenvían a la equidad, dando lugar, en oposición a las de Derecho estricto, a normas flexibles y elásticas, sin contenido preciso y determinado, el juez puede adaptar el Derecho al caso concreto buscando la solución más justa».

¹⁴ En el Derecho civil español actual, la equidad aparece contemplada en el artículo 3.2 del Código civil, dentro del capítulo dedicado a la aplicación de las normas jurídicas. A tenor de dicho precepto "la equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita". Según el mencionado artículo 3.2 del Código civil, la función de la equidad es doble. En primer lugar como justicia del caso concreto, a modo de criterio interpretativo. En este primer sentido la función de la equidad es la siguiente: 1.- Como algo necesario, significa tomar en cuenta las peculiaridades del caso, del supuesto de hecho, en la tarea de subsunción, inherente a toda interpretación. 2.- Como algo más cuestionable y problemático, la equidad interviene también en la decisión de consecuencias, a la hora de determinar qué consecuencias corresponden al caso subsumido en la ley, moderando las previstas literalmente por ella en el supuesto de que sean excesivamente rigurosas, y resulten por ello inicuas. Decimos que la admisión de esta segunda posibilidad es más problemática, porque por esta vía podrían llegar a vaciarse de efecto las normas. Por eso hay que manejarla con cautela. La segunda función de la equidad mencionada en el artículo 3.2 del Código civil es la de servir de exclusivo sustento del fallo judicial, lo cual será sólo posible cuando la ley expresamente lo permita, debiendo entenderse, por tanto, en un sentido restrictivo, en parte también porque esa función viene ya desarrollada a través del libre juego de los principios generales del Derecho. Sobre el tema, *Vid.* GARCIA, Jose Antonio Doral. *El derecho nuevo y la equidad sobre el artículo 3.2 del Código civil: lección inaugural del Curso Académico 1997-1998 en la Universidad de Navarra*. Pamplona: Universidad de Navarra, 1997; *Vid.* VADILLO, Enrique Ruiz. La interpretación de las normas jurídicas en el nuevo Título Preliminar del Código Civil español, *Documentación Jurídica*, Madrid, nº 4, oct./dic., 1974. *Vid.* SOTO NIETO, Francisco. La interpretación de las normas en el nuevo Título Preliminar del Código civil, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, nº 4, abril, 1979.

no cabe salir de ahí (dogma de la concepción positivista), o que está ligado a la intuición, al sentimiento individual o al arbitrio del juez¹⁵.

Aristóteles da la base a la doctrina, diciendo que la función de la equidad consiste en la corrección de una ley en lo que adolece por su generalidad. Pensamiento que se desarrolla diciendo: «la generalidad o abstracción propia de la ley puede resultar contraria a la igualdad de la Justicia o al bien común, si se aplica la ley a cualquier caso, sin hacer distinción entre ellos; así, por ejemplo, cuando la ley dice: «devuélvase la cosa depositada al que la depositó», sería nocivo entenderla mandando devolverle la espada a un depositante que se vuelve loco, o la entrega de armas al traidor que va a utilizarlas contra la Patria; en estos casos, la equidad ordena abandonar «la letra de la ley y seguir la razón de la Justicia»¹⁶.

No cabe, pues, contraponer Derecho y equidad de un modo general; su contraste se da sólo bajo el régimen del *ius strictum*; mas desde el momento en que se admite una interpretación o corrección de la ley conforme a la Justicia la equidad deja de estar fuera y entra a formar parte del sistema jurídico¹⁷. En efecto, el engarce entre la equidad y los principios generales del Derecho parece claro. Supuesto de la aplicación de la equidad es la *inadecuación* (carencia de equidad) entre un caso concreto y la regla que parece regularlo; la inadecuación no resulta ni de la regla ni del caso, sino del hecho que la regla positiva está limitada o corregida por un principio de Justicia; es éste el que determina la falta de equidad e impone que el caso se regule *no* por esa regla, sino por el principio de Justicia. La equidad no es más que una manifestación del mecanismo funcional de los principios generales, la exigencia de acudir a los principios superiores de Justicia, para decidir un caso para el que resulta inadecuada la regla legal¹⁸.

En general, el concepto de equidad se utiliza como equivalente al de Justicia material; excluye sólo la posibilidad de alegar la equidad en los casos a los que considera aplicables normas de *ius strictum*, en los que no cabe acudir a otro principio extra positivo que al de

¹⁵ CHIODI, Giulio M. *Equità: la categoria regolativa del diritto*. Napoli: Guida, 1989, p. 33.

¹⁶ ARISTÓTELES. *Ética nicomáquea*. Napoli: Guida, 1989. p. 262-263.

¹⁷ D'AGOSTINO, Francesco. *Dimensioni dell'equità*. Torino: Giappichelli, 1977. p. 18, para quien, «la equidad comprende ser un hormigón en la estructura de la jurisdicción». *Vid.* RAWLS, John. *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia*. 2. ed. Madri: Tecnos, 1999 p. 18., apunta que, «la idea de equidad es la idea fundamental en el concepto de justicia». *Vid.* TOBEÑAS, José Castán. *La formulación judicial del derecho y el arbitrio de equidad*. Madri: Instituto Editorial Reus, 1953. p. 155., dice que, «la equidad es una parte de la justicia o un desenvolvimiento suyo. Naciendo de ella llega a constituir una noción ideológicamente distinta, un elemento separado que histórica y periódicamente realiza la función de perfeccionar e integrar la justicia positiva, convirtiéndola en justicia *integral*».

¹⁸ FROSINI, Vittorio. *L'equità nella teoria generale del diritto*. *In: L'equit: convegni di studio sui problemi attuali di diritto e procedura civile* (Italia). Milão: A. Giuffrè, 1975. p. 8.

legalidad. Sin embargo, esta idea puede sufrir matizaciones, ya que la norma positiva puede presentar un resultado flagrantemente injusto, mismo para el sistema de normas de *ius strictum*. Así, una norma positiva es aplicable si, y solamente si, sus condiciones son satisfechas y su aplicación no es excluida por la razón motivadora de la propia regla o por la existencia de un principio que instituya una razón contraria suficiente. Es decir, la consideración de un aspecto individual del caso puede apartar la generalización legal, en nombre de un sentido razonable equitativo.

Desde luego, la equidad puede alegarse en todo caso en que se pueda recurrir a los principios de Justicia, sea por mandato expreso de la ley, a falta de disposiciones positivas, o para interpretarlas. Sin embargo, esta alegación debe conllevar a un objetivo impeditivo del resultado alcanzado por la aplicación ordinaria de la norma.

1.2 La equidad y la buena fe como medios de reproche al aprovechamiento injusto de la administración

Como hemos visto, anteriormente, la equidad, pues, es, más que una fuente de Derecho, un criterio hermenéutico, estableciéndose que hay circunstancias en que la justicia y el Derecho han de auxiliarse por medio de ella. Sin embargo, José Luis Villar PALASÍ¹⁹ señalaba que la Sentencia de 7 de octubre de 1901 estableció que la equidad no puede ser fundamento de los fallos de la jurisdicción contencioso-administrativa contra las resoluciones de la Administración activa dictada en estricta observancia de las disposiciones legales. La equidad sería, pues, evocable exclusivamente cuando la Administración obra discrecionalmente o cuando existe una laguna legal²⁰.

Fundamentados en la equidad, hay una serie de principios generales no de integración, sino de superioridad al texto estricto de la Ley, como lo que estamos a estudiar: «*es naturalmente equitativo que nadie se enriquezca con perjuicio de otro*». El principio cabe aplicarlo también, sin precisión legal expresa, contra la Administración. Por ello, el Estado, por aplicación del enriquecimiento torticero, viene obligado, por ejemplo, al pago de las obras o

¹⁹ PALASÍ, José Luis Villar. **Derecho administrativo: introducción y teoría de las normas**. Madrid: Universidad de Madrid, 1968. p. 547.

²⁰ VELASCO, Recaredo Fernandez de. La equidad en el Derecho administrativo español, **Revista de Derecho Público**, Madrid, n. 18, año 11, 1933. p. 167, indica que, «toda equidad es discrecional, desde luego no toda discrecionalidad es equitativa. Toda equidad es discrecional por surgir la posibilidad de su invocación en ausencia de ley. Pero aun entonces el principio de equidad es secundario, subordinado, en la Administración».

servicios que sin consignación crediticia y por orden del agente administrativo se realizan; o en el caso de cobro de obligaciones ilegales, pues que lo contrario supondría un enriquecimiento injusto.

Dentro de este juego de ideas podemos añadir el principio de buena fe que se exige en la conducta o actuación administrativa. Para el Derecho público este principio funciona en la delimitación del *quantum* de derechos, deberes, obligaciones y cargas, como una de tantas formas o caminos por los que la Administración deber seguir para alcanzar los objetivos que les son inherentes.

Desde este punto de vista puede considerarse como un postulado ético, como fundado en la seguridad jurídica, o en el principio constitucional de la dignidad inatacable del hombre. Sin embargo, el auténtico fundamento del principio estriba en la estructura de la relación Estado-administrado, dentro del Estado de Derecho. El progresivo crecimiento de las órdenes de la Administración moderna, con nuevas finalidades y tareas de orden social, produce la creciente dependencia del ciudadano ante la Administración. Este aumento de dependencia, con la consiguiente pérdida de libertad sólo puede compensarse con la mayor aplicabilidad del principio de buena fe²¹.

La *aplicabilidad* del principio requiere: i) una situación de confianza, y de apariencia formal jurídica, motivada por conducta de la Administración; ii) una confianza del administrado en la consistencia jurídica del órgano administrativo, iii) el principio de buena fe no constituye un fin en sí, sino una protección a la apariencia jurídica²².

En efecto, tanto el principio de equidad como de buena fe son valores jurídicos exigibles en el proceder de la Administración Pública. Ya que en la aplicación de la Ley ni siempre, posibilita el resultado de justicia material, pudiéndose traer efectos secundarios indeseados²³. Así, la equidad y la justicia material son valores perseguidos en la aplicación y

²¹ PALASÍ, José Luis Villar. *op. cit.*, p. 549, añade que «si la ignorancia de las Leyes no excusa a los administrados, tampoco debe dispensar a la Administración, y es injusto que ésta, de su propio error inexcusable, haga derivar consecuencias procesales de claro perjuicio para el particular».

²² Una consideración, sin embargo, hay que destacar en la *bona fides* administrativa: en la Administración, la buena fe se objetiviza en sentido teleológico. No hay por qué entrar en la investigación de la conciencia psicológica de sus agentes, sino que, dado el fin de interés general objetivamente plasmado en la relación, con arreglo a él hay que valorar el alcance objetivo de la buena fe en cada caso. Se deriva de ahí una consecuencia importante: *la buena fe administrativa debe mirar, sobre todo, al fin de interés general, más que al propio interés de la Administración*

²³ ORTIZ, Gaspar Ariño. *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1968. p. 294, señala que, «Los principios de equidad y buena fe que deben presidir cualquier contratación cobran especial significado en la administrativa, como compensación a los poderes exorbitantes de que goza la Administración».

construcción del Derecho; son valores de rango superior que reprochan las actuaciones de los poderes públicos ilegales y, que se anudan, sin duda, la prohibición de enriquecimiento injusto.

En el Derecho público estos axiomas tienen un papel destacado, asegurándose la seguridad jurídica e imponiéndose un principio de justicia en las relaciones administrativas.

Por cierto, la materia del enriquecimiento injusto en el ámbito administrativo es vital, delante de la muchedumbre de oportunidades que hace falta su presencia, donde deben todas se ajustaren a reglas de equidad y prudencia, consultando en las cuestiones que se susciten la justicia²⁴.

En todas las aéreas del Derecho estatal es propicio al desarrollo de una crisis del sistema. Y es más, ella se da con los dos principales elementos que conjuga la relación jurídica estatal: la autoridad del Estado y el ciudadano. Desde luego, el principio general de equidad adquiere especial relevancia, en los frecuentes los casos en que la Administración en una supuesta defensa de los intereses públicos, olvida o infringe abiertamente a los derechos de los administrados.

En el Derecho administrativo rige la idea que los ciudadanos deben contribuir y soportar medidas equivalentes a su capacidad de aportación a las cargas públicas, es un principio de justicia conmutativa, las cargas e inconvenientes de la Administración pública deben recaer sobre todos los administrados de una manera material y sensiblemente igual²⁵.

El principio de las cargas públicas irradia sus efectos sobre todo en los aspectos patrimoniales. En cierto modo, podría decir que la equidad administrativa es lesionada cuando una acto o hecho administrativo afecta al particular de manera injusta y desigual; perjuicios desiguales sin justa causa violan la equidad y fundamentan el enriquecimiento sin causa²⁶.

Resulta evidente que los enriquecimientos injustos de la Administración a costa de los administrados chocarían y supondrían una contribución desigual e injustificada del particular a las cargas públicas. Por esta vía, la equidad en conexión con la prohibición de enriquecimiento injusto encuentra un respaldo adicional en Derecho administrativo.

Si hay un enriquecimiento injusto de la Administración pública, hay una distribución desproporcional de las cargas públicas. En efecto, ésta recibiría un beneficio general a costa de uno de sus miembros, lo que repugnaría a toda idea de justicia y equidad²⁷.

²⁴ GARCÍA, José Eudenio Soriano. Aplicación de la equidad en el Derecho Público, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 23, 1979. p. 641.

²⁵ HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. 12. ed. Paris: Dalloz, 2004. p. 506.

²⁶ MAYER, Otto: *Derecho administrativo alemán*. Buenos Aires: Depalma, 1950. p. 226-227.

²⁷ BIELSA, Rafael: *Derecho administrativo y ciencia de la administración*. Legislación administrativa argentina. V. II. 2. ed. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia., 1929. p. 303-306.

De hecho, por razones de equidad y seguridad jurídica unido todo ello al principio de solidaridad ante las cargas públicas impide que un particular o administrado realice un servicio, una actividad privada en beneficio del común, soportando a su cargo sus consecuencias con exclusividad.

2 PRESUPUESTOS DEL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO ADMINISTRATIVO

Los presupuestos para la aplicación del enriquecimiento injustos son: i) 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*); ii) 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; iii) falta de causa que justifique el enriquecimiento; iv) inexistencia de un precepto legal que excluya la aplicación del enriquecimiento sin causa. En el ámbito del Derecho administrativo la construcción dogmática del enriquecimiento injusto no tiene, como hemos dicho, variaciones esenciales. Con razón, pues, la doctrina de Derecho administrativo acoge también aquí las mismas nociones de enriquecimiento, empobrecimiento, relación entre ellos (correlatividad entre el incremento y la disminución patrimonial) y ausencia de justificación o causa²⁸.

²⁸ VEDEL, Georges. **Derecho administrativo**. 6. ed. Buenos Aires: Aguilar, 1980. p. 218, donde afirma, «La acción de *in rem verso* supone cinco requisitos: el empobrecimiento del demandante, el enriquecimiento del demandado, un vínculo de causalidad entre empobrecimiento y enriquecimiento, la ausencia de justa causa y la ausencia de otras acciones a disposición del demandante. Esta acción conduce a condenar al enriquecido a reembolsar al empobrecido los gastos *útiles* que este ha expuesto, lo que, en otras palabras, reproduce la solución del Derecho civil según la cual el empobrecido tiene derecho al reembolso del más pequeño de ambos valores, enriquecimiento o empobrecimiento». Vid. FIORINI, Bartolome A., *op. cit.*, p. 538, donde considera, «circunscripto el ámbito en que debe actuar el genérico enriquecimiento sin causa del derecho administrativo, puede sintetizarse: a) utilidad o servicio destacado; b) inexistencia compensatoria; c) falta de una causa jurídica; d) inexistencia de una expresa norma prohibitiva» Vid. ÁLVAREZ, Manuel de la Cámara. **Enriquecimiento injusto y sin causa**. Santiago: Centro de Estudios Tributarios, 1972. p. 147.; Vid. BONET, G. **L'enrichissement sans causa: droit privé et droit public**. Paris: Librairies techniques, 1989., p. 22; Vid. BAYLE, Gabriel. **L'Enrichissement sans cause en Droit Administratif**. Paris: L. G. D. J., 1973. p. 144.

2.1 El primer presupuesto para la aplicación de la institución del enriquecimiento injusto es el efectivo enriquecimiento del demandado, esto es, de la Administración Pública

El supuesto más general es el de *lucrum emergens* del patrimonio de la Administración pública. 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. Debe advertirse que, junto a los supuestos de *lucrum emergens*, que, como hemos dicho, son los más frecuentes, no faltan los de *damnum cessans*.

Se afirma que para que pueda prosperar la acción la Administración debe reconocer la utilidad de las ventajas recibidas, aunque pueda bastar un reconocimiento de utilidad por *facta concludenda*, como utilización de las obras o servicios, etc²⁹.

En efecto, no se puede considerar la efectividad del enriquecimiento administrativo como en el plan privado. Pero, a fuerza de darlo por sobreentendido ante cualquier prestación que reciba la Administración, ya constituye suficiente para la existencia de este requisito³⁰.

²⁹ FRATTAROLO, Vittorio. *L'azione di arricchimento nella giurisprudenza*. Padova: CEDAM, 1974. p. 266, advierte que, «no siempre el reconocimiento de la utilidad es necesario o pertinente para el ejercicio de la acción de enriquecimiento sin causa, en algunos casos será admisible la demanda a pesar de la falta de una expresión explícita o implícita del aprovechamiento de la entidad pública. Así, por ejemplo, en los casos de pago de la deuda indebida, hay una adquisición o un incremento claro del derecho de propiedad de la administración pública». Igualmente, *Vid.* BARBIERA, Lelio. *L'ingiustificato arricchimento*. Napoli: Jovene, 1964. p. 293; *Vid.* GOFF, Robert; JONES, Gareth. *The law of restitution*. Londres: Sweet & Maxwell, 1966. p. 14.

³⁰ A este respecto resultan especialmente reveladoras algunas sentencias en las que se condena a una Administración por enriquecimiento sin causa y, al mismo tiempo, le abren la posibilidad de una vía de regreso para que repitan contra quien realmente se haya enriquecido. Entre ellas, la STS de 20 de octubre de 1987 (Ar. 8677) nos ofrece el ejemplo más claro: un contratista de la Diputación reclamaba de ésta, entre otros conceptos, los gastos de conservación del edificio viejo de un colegio perteneciente a un Ayuntamiento; la Diputación entiende que tales gastos deberá pagarlos, en su caso, el Ayuntamiento al contratista, lo que se correspondería con el efectivo enriquecimiento municipal; pero el TS condena a la Diputación contratante por enriquecimiento sin causa y se limita a reconocer «las acciones de que la Diputación pudiera verse asistida para reclamar el reembolso del Ayuntamiento en lo que pudiera ser a su cargo». Muy similar es a este respecto la STS de 31 de diciembre de 1985 (Ar. 6408), que condena también a la Diputación contratante por enriquecimiento sin causa rechazando la excepción planteada por ésta en el sentido de que el enriquecido era un Ayuntamiento: la sentencia no niega este hecho, pero entiende que ha de responder la Diputación que contrató «sin perjuicio de poder repetir en su caso contra el Ayuntamiento». En definitiva, se condena invocando el enriquecimiento sin causa a la Administración que no había sido la efectivamente enriquecida. Y no es difícil ni exagerado aventurar que de esta forma el presupuesto del enriquecimiento se desvanece ante otro tipo de consideraciones. *Vid.* FIORINI, Bartolomeo A.: *op. cit.*, p. 537, señala que, «El principio del enriquecimiento sin causa en el derecho administrativo no acentúa el concepto privatista del empobrecimiento de un particular o sujeto frente al enriquecimiento de otro sujeto, pues la prueba material de esta circunstancia probatoriamente se presenta en forma muy difícil y hasta imposible. No se trata de un aumento directo y especial a un

2.2 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, 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.

El efectivo y correlativo empobrecimiento del actor, que como vimos era discutido como presupuesto necesario en el Derecho civil, ha sido rotundamente confirmado como requisito por la jurisprudencia administrativa³¹.

2.3 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 caso³².

patrimonio, sino de un beneficio que recibe la administración pública, que produce bien a la colectividad en los intereses primarios, o a sus elementos instrumentales de interés secundario».

³¹ SSTs de 11, 12, 16 y 26 de noviembre de 1982 (Ar. 7255, 7263, 7268 y 7340), 26 de enero y 2 de marzo de 1983 (Ar. 365 y 1366), donde el enriquecimiento del SENPA por haber vendido por precio superior al reglamentario los cereales panificables a las empresas harineras: como quiera que se supone que esas empresas harineras repercutieron el exceso de precio sobre los consumidores, no se produjo empobrecimiento de las actoras, por lo que su acción fue desestimada. Pese a ello, no puede dejar de reconocerse el sentido amplísimo en que se entiende esta exigencia de empobrecimiento, exactamente igual que en Derecho privado y, quizá, más por la imprecisa e insuficiente separación del pago de lo indebido.

³² PUIG, Manuel Rebollo. **El enriquecimiento injusto de la administración pública**. Madrid: Marcial Pons, 1995. p. 171, afirma que, «La misma suerte corre el requisito de la relación entre el empobrecimiento y enriquecimiento, lo que, según creo, aparece también diluido por la interferencia imprecisa de ideas provenientes de la *negotiorum gestio*. En ésta hay que indemnizar al gestor los gastos y perjuicios sufridos en el desempeño de su cargo (art. 1.893 CC) si la gestión es útil al *dominus negotii*; pero no hay una correlación exacta entre los gastos y perjuicios de uno y la utilidad del otro, ni desde luego hay necesariamente una transferencia patrimonial del gestor al *dominus*. Ya nos consta cómo el

2.4 El cuarto requisito es la falta de causa del enriquecimiento y correlativo empobrecimiento patrimonial

Por lo que se refiere a la ausencia de causa o justificación, la jurisprudencia administrativa se muestra aún más imprecisa que la civil y deja sentir intensamente la falta de un criterio único sobre su significado.

Para que la pretensión de enriquecimiento injusto prospere es preciso 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, 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.

Para nosotros, la falta de causa o justificación del enriquecimiento se conectaba con los valores de equidad y justicia conmutativa. Sí pone de relieve, una vez más, la necesidad de descender de las más abstractas y genéricas consideraciones del enriquecimiento sin causa a las de sus tipos y, eventualmente, a las de sus diversas manifestaciones en los diferentes sectores o formas de actividad administrativa, porque será ahí, en esos terrenos más reducidos y con mayor homogeneidad, donde puedan plantearse en términos adecuados las exigencias de la equidad y las de otros valores actuando en la misma o contraria dirección; es sólo así que podrán detectarse las verdaderas exigencias de adaptación del enriquecimiento injusto al Derecho administrativo y el auténtico significado de la falta de justificación del enriquecimiento administrativo. Así, la falta de causa legal puede estar en la omisión de una norma positiva de ejecución, como también en la violación de una norma, pues en cualquiera de los dos casos hay falta de causa jurídica normativa vinculante.

enriquecimiento sin causa se desarrolló en la doctrina administrativa como una alternativa a la gestión de negocios y sin lograr siempre su plena autonomía conceptual. Esto se deja sentir en nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa que, como veremos después con detenimiento, hace surgir una *actio in rem verso* de unos hechos a los que confusamente configura como gestión de negocios de la Administración. De esta forma, no acaba de perfilarse la correlación entre enriquecimiento y empobrecimiento propia de la *condictio*, pero, como se comprenderá, la solución a ello exige previamente una distinción más clara con la *actio negotiorum gestorum contraria*».

3 LOS SUPUESTOS DEL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO ADMINISTRATIVO

En general, la doctrina administrativa tiene considerado que los supuestos de la gestión de negocios ajenos y el pago de lo indebido merecen una consideración especial por materializaren el enriquecimiento sin causa de la Administración pública³³. Sin embargo, ya afirmamos, anteriormente, que el instituto del enriquecimiento sin causa no se confunde con del gestión de negocios ajenos, lo que pasa es que en algunas situaciones de gestión puede producir efectos de enriquecimiento para la Administración, pero, esto no significa que sean institutos idénticos o que sean género (enriquecimiento sin causa) y especie (gestión de negocios ajenos). Mientras, el pago indebido, es, por excelencia, un supuesto concreto del enriquecimiento ilegítimo de la Administración, ya que se encaja en todos los presupuestos del enriquecimiento sin causa³⁴. Empero, creemos que esta discusión no resulta importante, lo que es decisivo es conocer en que soportes podemos señalar que hubo un enriquecimiento injusto por parte de la Administración pública.

Fernández de VELASCO³⁵ predicaba la aplicación del principio de enriquecimiento injusto en dos situaciones. En primer lugar, al analizar los distintos casos de funcionarios de hecho, afirmaba que en cualquiera de estas hipótesis, el individuo puede reclamar la indemnización correspondiente en razón al enriquecimiento procurado a la Administración. En segundo lugar, admite la posibilidad del llamado gestor administrativo oficioso: lo hace, es cierto, con muchas limitaciones y cautelas, pero allí donde lo acepta entiende que si el acto

³³ FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho administrativo**. V. 2. 5. ed. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1974. p. 12-13, donde señala que, «la doctrina parece haber evolucionado notablemente en esta materia. Con anterioridad a 1895 la mayoría de los autores, así como la jurisprudencia están de acuerdo en que las reglas de la *negotiorum gestio* son aplicables tanto a los particulares como a los entes públicos. Bien es cierto que, con respecto a estos últimos, se hacían algunas objeciones (imposibilidad de la presunción del consentimiento del *dominus*; la existencia para los entes administrativos de un derecho especial que requieren normas específicas e impone especiales representaciones; la incompetencia de la autoridad judicial para constatar la utilidad de la gestión realizada, etc.); pero a todas ellas respondió satisfactoriamente BRONDI en una notable monografía que se publicó justamente en dicho año. BRONDI demuestra, además, que el propio Derecho romano conocía de gestiones realizadas a favor de un *dominus* no persona física, con lo que, de esta forma, quedaba la puerta abierta a la aplicación de la teoría a las entidades administrativas». Vid. LANDI, Guido; POTENZA, Giuseppe. **Manuale di diritto amministrativo**. 7. ed. Milão: Giuffrè, 1983. p. 186-187.

³⁴ MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán - parte especial (las obligaciones especiales)**. Vol. IV. Buenos Aires: Arayú, 1954. p. 216, en que considera, «el ejemplo más importante en derecho civil son las acciones por restitución en virtud del enriquecimiento sin causa. La obligación de indemnizar que incumbe al Estado, y de la cual hablamos aquí, no es más que la correspondiente de esta institución en la esfera del derecho público».

³⁵ CALVO, Recaredo Fernández de Velasco. **Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración**. Vol. I. Murcia: Tipografía de J. Sánchez, 1920. p. 323-333.

tiene un contenido económico que representa un enriquecimiento para la Administración, puede el gestor reclamar una indemnización por el enriquecimiento procurado.

Carlos García OVIEDO³⁶, estima que, al menos en los casos de funciones abandonadas (por invasión de tropas extranjeras, insurrección, etc.), en que la causa pública habría de padecer gravemente si los particulares espontáneamente no ocupasen los oficios abandonados, esta gestión es posible y lícita y que el Estado debe en la medida... requerida por la utilidad, legitimar los actos requeridos por los particulares que asumieron funciones públicas, resarcíéndoles los gastos e indemnizándoles los perjuicios sufridos por la gestión.

Sabino Álvarez GENDÍN³⁷ señala que surgen obligaciones administrativas nacidas de gestión de negocios de la Administración, y llevada a cabo por sus funcionarios sin atribuciones para ello, cuando hay un enriquecimiento para ésta y hay consentimiento tácito por parte de los órganos competentes para obligarse. Lo mismo admite respecto al contratista que hubiera recibido órdenes para ejecutar obras de un arquitecto municipal sin poder para ello: “la Administración municipal, una vez realizada la obra y enriquecido el patrimonio público, debe indemnizar...”. Además, rechaza sobre las posibles objeciones presupuestarias que puedan embargar la indemnización a los particulares, afirmando simplemente que, como en todos los litigios sobre derechos de los particulares frente a la Administración, si ésta resulta condenada, no pagará si no tiene consignación en su presupuesto de gastos; pero vendrá obligada a consignar la cantidad correspondiente en un presupuesto extraordinario o en una habilitación o un suplemento de crédito, o mediante una transferencia de crédito que no ha de utilizarse en el curso del año.

A pesar de que la idea primaria del enriquecimiento injusto esté asociada a la gestión de los negocios administrativos, ésta no es suficiente para fundamentar las nuevas situaciones en que la Administración, de manera injusta, beneficiarse económicamente del patrimonio o de los servicios prestados por particulares.

Entonces, se supera la *negotiorum gestio* cambiando el fundamento por el de la *actio de in rem verso* y condicionándola a que la utilidad sea admitida expresa o tácitamente por la Administración. El incremento patrimonial indebido, ahora, puede tener origen como

³⁶ OVIEDO, Carlos García. **Derecho administrativo**. 9. ed. Madri: E.I.S.A., 1968. p. 728-729.

³⁷ ÁLVAREZ-GENDIN, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. Vol. I. Barcelona: Bosch, 1958. p. 357-358.

consecuencia de una nulidad. Los actos administrativos vinculan la Administración mismo cuando nulos, pudiendo resultar dañoso al ciudadano y benéfico al Estado³⁸.

Así, la institución del enriquecimiento injusto como fuente de obligaciones administrativas, en que el Derecho público, en especial en el Derecho administrativo, en el proceso de su desarrollo, ha obtenido del Derecho civil para su trato con los particulares, la estructura del derecho de obligaciones.

A pesar, de su tímida aplicación inicial, el principio de enriquecimiento injusto fue desarrollándose en diversas hipótesis jurídicas a fin de prevenir o evitar sus efectos contra los particulares. Desde luego, aparecen para evitar enriquecimientos injustificados de la Administración en una serie de aplicaciones o modulaciones del derecho de propiedad, junto a expropiación forzosa, y en especial, junto al Derecho fiscal. Por eso, el enriquecimiento injusto en Derecho administrativo no sigue un modelo o concepto teórico único y definitivo. El enriquecimiento injusto debe ser concebido como principio general del Derecho, susceptible de aplicación en las más variadas relaciones jurídico-administrativas³⁹.

3.1 La gestión de negocios a favor de un ente administrativo y el enriquecimiento injusto

El Derecho privado encuadra aquellos casos en que un particular gestiona sin mandato los asuntos de un tercero en la figura jurídica de la *negotiorum gestio*. Cabe pensar en la hipótesis de que el tercero beneficiado por la gestión sea una entidad administrativa, lo que

³⁸ FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho administrativo**. V. 2. 5. ed. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1974. p. 15.

³⁹ PUIG, Manuel Rebollo. **El enriquecimiento injusto de la administración pública**. Madri: Marcial Pons, 1995. p. 168, quien indica que, «lo cierto que el enriquecimiento sin causa se presenta en Derecho administrativo con modalidades muy distintas entre sí y ante actuaciones administrativas igualmente diversas. Es dudoso en qué medida todo ello es reconducible a unas mismas categorías generales, y lo cierto es que la jurisprudencia administrativa sólo ha logrado, si acaso, una doctrina más o menos uniforme ante un mismo tipo o manifestación del enriquecimiento. Particularmente lo ha hecho ante el enriquecimiento producido con ocasión de contratos administrativos. Pero incluso en ese ámbito reducido no dejan de observarse diferencias notables entre los supuestos de contratos nulos pero ejecutados y, por ejemplo, las prestaciones superiores a las realmente pactadas. Si salimos de ese campo contractual, las diferencias aumentan y el enriquecimiento sin causa, que eventualmente se aplica en el terreno de las relaciones de empleo público, en el de la utilización administrativa de bienes ajenos o por mejoras realizadas por terceros sobre bienes públicos..., muestran rasgos peculiares y hacen desvanecerse algunos de los que en otros sectores parecían esenciales. De esta forma, las adaptaciones y modulaciones del enriquecimiento sin causa en el Derecho administrativo se van produciendo de manera desigual para cada uno de sus sectores o manifestaciones del enriquecimiento».

plantea el problema del valor de los actos del gestor oficioso, así como el de los derechos de crédito que surjan a su favor en resarcimiento de los gastos que haya realizado⁴⁰.

Y, además, lógicamente, pues, si se admite la personalidad de los entes administrativos en el campo del Derecho privado, la aplicabilidad de los mismos de instituciones de tal rama del Derecho deriva como indudable, por regla general. Sin embargo, la aplicabilidad de la institución tiene sus propias limitaciones⁴¹. Así, una sustitución por el particular de los órganos normales de un ente administrativo en cuanto concierne a funciones de orden público, no sería imaginable.

No obstante, una parte de la doctrina negaba al gestor la posibilidad de cualquier acción contra el ente administrativo basada en la gestión realizada. La única solución es obtener una aprobación posterior al gasto por la autoridad competente. Esta doctrina apoyaba su opinión en que es principio fundamental de la organización financiera de los poderes del Estado moderno que no pueden existir otros gastos públicos que aquellos que han sido regularmente votados y autorizados. Los representantes de los servicios públicos son, además, los únicos autorizados para decidir si un gasto es útil y oportuno. En todo caso, los Tribunales podrían teóricamente apreciar la utilidad; pero nunca estarían capacitados para decidirse sobre la oportunidad del gasto⁴².

Por otra parte, se veía que la aceptación de la *negotiorum gestio* en favor de la Administración era un grave peligro para las reglas sobre competencia y sobre formalidades de la

⁴⁰ HAURIUO, Maurice. *op. cit.* p. 344-345, se refiere a los siguientes supuestos en que sería aplicable la teoría de la *negotiorum gestio*: «1.° Un particular que hace un gasto útil a una Administración pública. 2.° Una autoridad administrativa que realiza un gasto para el que no estaba autorizada. 3. Un alcalde que dispone de una suma de dinero de la caja municipal y lo emplea en forma útil al Municipio. 4.° Una autoridad de tutela que sobrepasando sus poderes ordena a una autoridad administrativa inferior la continuación de una obra con el consiguiente gasto». Por su parte, *Vid.* JELLINEK, Walter. *Verwaltungsrecht*. 3. ed. Berlin: Julius Springer, 1931. p. 239, pone los siguientes ejemplos: «una Caja administrativa no tiene momentáneamente los fondos necesarios para pagar a sus funcionarios, y, para subsanar tan apremiante necesidad, un particular adelanta dichas pagas de su peculio particular; o un Ayuntamiento está obligado a proporcionar vivienda en condiciones de habitabilidad al maestro de escuela, pero comenzado el invierno faltan las estufas, y entonces el maestro manda colocarlas particularmente, etc».

⁴¹ ROMANO, Santi. *op. cit.*, p. 603, señala que, «pasando por las obligaciones contractuales a las que se incluyen comúnmente la figura de la gestión de negocios ajenos. Es este un tema donde más se revela el vínculo íntimo que intercede entre la calidad subjetiva del derecho público y derecho privado corresponde a los órganos de la Administración».

⁴² Las reglas de protección de la Hacienda pública, en particular la de previsión y autorización de todos los gastos públicos, en virtud de la cual ningún compromiso válido puede haber si no es imputable a un crédito votado y sólo proceden los pagos en virtud de previa aprobación, regla que, condujo directamente a negar un derecho de restitución al gestor espontáneo de los negocios administrativos o a quien de cualquier forma hubiera enriquecido a la Administración en detrimento propio y sin causa.

actuación administrativa con daño para el funcionamiento de los servicios públicos que se verían perturbados con indeseables injerencias de los particulares⁴³.

Para hacer frente a este razonamiento, se admitió, en cambio, la posibilidad de ejercicio de una acción *in rem verso* con base en el enriquecimiento experimentado por el patrimonio del ente administrativo. Este cambio de fundamento teórico tiene, además, un evidente alcance práctico: mientras que la acción nacida de la gestión de negocios se basa en la gestión útilmente realizada, prescindiendo del efecto conseguido, en cambio la acción por enriquecimiento injusto se basa únicamente en tal efecto, por lo que solamente puede prosperar si se demuestra el beneficio patrimonial experimentado por el ente administrativo⁴⁴.

Estas objeciones fueron superadas por abandono de sus presupuestos teóricos, las relativas a la hipotética incompatibilidad entre enriquecimiento sin causa o *negotiorum gestio* y los principios de ejecución presupuestaria.

La doctrina distinguió las reglas de protección de la hacienda pública de aquéllas por las que se compromete la responsabilidad de la Administración de manera que las primeras no son infringidas por el hecho de que, al margen de los gastos votados y autorizados, nazcan obligaciones administrativas de indemnizar o restituir.

Maurice HAURIOU⁴⁵ explica que las dudas (sobre la aplicación de la gestión de negocios al Derecho administrativo) provienen en parte de una confusión entre las deudas administrativas y los gastos públicos; es claro que el compromiso que resulta de la gestión de negocios, produciéndose fuera de las reglas de la contabilidad, no podría presentarse *de plano* como un gasto público, pero es fuente de deuda, pues las deudas pueden nacer perfectamente fuera de presupuesto y, a continuación, transformarse en gastos.

Por último, queda la cuestión relativa a saber si la obligación de resarcimiento debe de considerarse como jurídico-administrativa o jurídico-privada. Frente a la tesis que ve aquí una

⁴³ TROLLEY, M. A. *Cours de droit administratif*. Vol. I. Paris: G. Thorel, Joubert, 1844. p. 383.

⁴⁴ ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. Milão: Giuffrè, 1948. p. 191-192, el profesor italiano señalaba, «para el enriquecimiento injusto de la Administración, basándose en el principio general *nemo locupletari potest aliena jactura*. La aplicación del enriquecimiento injusto, facilitada por su consagración en el Código, es necesaria para resolver los problemas en que la Administración obtiene una ventaja injusta, en detrimento al patrimonio de los particulares». También Vittorio Emanuele Orlando aceptaba la *actio de in rem verso* contra la Administración, argumentando contra los supuestos obstáculos presupuestarios. Pero, sobre todo, la aprobación de un nuevo Código Civil en 1942, con proclamación y regulación del enriquecimiento injusto, clarificaba y reforzaba esa posibilidad de la que se sirvió ya frecuentemente la jurisprudencia para resolver las dificultades de la *negotiorum gestio* administrativa, Vid. ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Principii di diritto amministrativo*. Firenze: G. Barbèra, 1952. p. 458. Igualmente, Vid. MESSINEO, Francesco. *Manual de derecho civil y comercial*. Buenos Aires: E. J. E. A., 1979. p. 465.

⁴⁵ HAURIOU, Maurice. *op. cit.* p. 475-476.

pura relación de Derecho privado⁴⁶, cabe hacer una objeción fundamental: el mecanismo de que antes se ha hablado (gestión de negocios ajenos) no puede llegar hasta convertir en jurídico-privada una cuestión que por su objeto o materia afecte al Derecho público. En todo caso estaremos aquí en presencia de aplicación de normas jurídico-privadas a relaciones administrativas, por lo que la jurisdicción contencioso-administrativa seguiría siendo, en caso de litigio, la competente⁴⁷.

3.2 El pago de lo indebido

Según el art. 1.895 del Código civil, «cuando se reciba alguna cosa que no había derecho a cobrar, y que por error ha sido indebidamente entregada, surge la obligación de restituirla». No hay ningún inconveniente en admitir que este principio sea aplicable tanto a las relaciones entre particulares, como a aquellas en que intervienen entidades administrativas. En definitiva se trata de una exigencia que postula la propia teoría del «enriquecimiento injusto» que se ha examinado con anterioridad. Y uno y otro supuesto son, en definitiva, reconducibles, desde otra perspectiva, a una hipótesis de nulidad absoluta, por falta de causa, del acto determinante del enriquecimiento indebido, de donde consiguientemente deben ser restituidas las cosas al estado en que anteriormente se encontraban.

Ahora bien, la aplicación de esta doctrina al Derecho administrativo presenta peculiaridades notables que han de ser examinadas distinguiendo según se trate de pagos indebidos realizados por entidades públicas a particulares, o, viceversa, por particulares a entidades públicas.

⁴⁶ JELLINEK, Walter. *op. cit.*, p. 240, predica que «existe un principio de Derecho natural según el cual nadie puede enriquecerse a costa de otro sin base jurídica, principio que resulta aplicable también a las relaciones de los particulares con el Estado. Pero ese principio lo concreta prácticamente en lo que al Derecho público se refiere en algo similar a la *condictio indebiti*, ya que el principio de legalidad de la Administración, por el que ninguna prestación se debe al Estado salvo que esté establecida con base en la Ley, justifica esta pretensión de reembolso para quien ha pagado erróneamente, mientras que sus restantes manifestaciones las identifica más bien con la gestión de negocios ajenos ante la que, para los casos en que admite una acción del gestor, la considera sometida al Derecho civil y no al Derecho administrativo, pues, no se trata de una aplicación matizada o razonada del Derecho civil a relaciones jurídico-administrativas, sino de una aplicación directa e inmediata del Derecho civil».

⁴⁷ FALLA, Fernando Garrido. *op. cit.*, p. 17.

3.3 Pagos indebidos realizados por entidades administrativas

La rigurosa protección que el ordenamiento jurídico positivo dispensa a los caudales públicos se manifiesta muy especialmente en este tema de los pagos indebidos. Lo que interesa subrayar es que la protección de que la Administración deriva también del ya citado artículo 1.895 del Código civil (en cuanto significa la declaración de un derecho). Ahora bien, interesa determinar si el régimen de los pagos administrativos *indebidos* es aplicable en cualquier caso de un pago administrativo *ilegal*. Está claro, desde luego, que no se trata de dos conceptos equivalentes. El pago indebido es un pago sin causa jurídica, es decir, que el acreedor (que no lo es) no tiene declarado un derecho a cobrar; mientras que el pago ilegal puede ser un pago *debido*, pero realizado a espaldas de la rigurosa normativa procedimental que traba la acción administrativa en esta materia⁴⁸.

La ilegalidad ha de ser declarada en la forma pertinente, ya que a la Administración le está prohibido iniciar ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico. Una vez cumplido este requisito previo, no hay inconveniente en admitir el carácter administrativo del procedimiento de reintegro.

3.4 Pagos indebidos a la administración

Puesto que el principio que se contiene en el artículo 1.895 del Código civil es de aplicación general, también afecta a los pagos realizados indebidamente, a una entidad administrativa por particulares (o por otra Administración): de ellos surge la obligación de restituir⁴⁹.

⁴⁸ Por ejemplo, el pago que se hubiese realizado al contratista de una obra pública, siendo el contrato nulo de pleno derecho. La doctrina está de acuerdo en enjuiciar con toda severidad estos pagos ilegales. GONZÁLEZ NIETO. Los pagos ilegales en las entidades locales, *Revista de Estudios de la vida local*, Madrid, n. 105, maio/jun. 1959. p. 324, afirma que «el pago ilegal introduce la confusión y el desorden en la contabilidad, que no puede cumplir así su misión fundamental de servir de información y de control de la gestión económica local; con él se pueden encubrir los mayores fraudes y engaños en detrimento de los intereses públicos; aunque muchas veces no encierre en realidad ninguna ilicitud de fondo, levanta siempre justificadas suspicacias, recelos y críticas en los administrados; crea un clima de indisciplina, de falta de respeto a la Ley, tanto más censurable cuanto que proviene de la actuación de autoridades y funcionarios encargados muy especialmente de velar por su cumplimiento».

⁴⁹ REUTER, Dieter; MARTINEK, Michael. *Ungerechtfertigte Bereicherung*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1983. p. 801., donde indican que «las prestaciones pecuniarias indebidas a poder pública señala una un derecho de devolución, mismo que éste tenga una naturaleza propia, pero que se puede utilizar las normas de derecho privado para las lagunas existentes en el derecho público».

Una aplicación concreta de este supuesto (que será más bien estudiada adelante) es la regla que permite a los contribuyentes de no pagar impuestos que han sido considerados ilegales o erróneos por orden judicial.

3.5 Sobre la subsidiariedad de la acción de enriquecimiento en derecho administrativo

Con mayor motivo, igual remisión al estudio posterior de las diversas modalidades de enriquecimiento y a sus relaciones con cada una de las demás fuentes de obligaciones administrativas hay que realizar en cuanto a la subsidiariedad de la *actio de in rem verso*.

Tal subsidiariedad fue inicialmente reconocida por la jurisprudencia⁵⁰ y doctrina administrativas⁵¹, pero hoy no cabe reconocerla como característica esencial. Similar evolución se ha producido en el Derecho administrativo francés donde, ante la diversidad de soluciones del Consejo de Estado, la doctrina discute si la subsidiariedad puede continuarse predicándose de la *actio de in rem verso*⁵².

En realidad, la dificultad comienza por determinar exactamente qué deba entenderse por subsidiariedad, a lo que hay que añadir que la acción de enriquecimiento guarda con otras que hacen valer diversas obligaciones relaciones diferentes; desde luego hoy, con toda seguridad, no cabe afirmar que la *actio de in rem verso* sea subsidiaria de cualquier otra que confiera el Derecho administrativo: habrá que distinguir según la conectemos con las derivadas de una hipotética gestión de negocios administrativos, con un cobro de lo indebido por la Administración, con la acción para reclamar indemnización por responsabilidad extracontractual, y en ese panorama la idea de subsidiariedad no logra explicar la realidad y más bien se presenta como un obstáculo para su comprensión general.

CONCLUSIÓN

⁵⁰ SSTS de 11 de febrero de 1967 (Ar. 980) y 5 de noviembre de 1968 (Ar. 4908); todavía deja sentir sus efectos en SSTS posteriores como las de 12 de junio de 1984 (Ar. 3463) y 21 de enero de 1985 (Ar. 249).

⁵¹ MONTANER, Luis Cosculluela. Consideraciones sobre el enriquecimiento injusto en el derecho administrativo, *Revista de administración pública*, Madrid, n. 84, 1977, pp. 196-198. En el mismo sentido, *Vid.* SANDULLI, Aldo M. *Manuale di diritto amministrativo*. 12. ed. Napoli: E. Jovene, 1974, p. 133, el carácter subsidiario de la acción de enriquecimiento sin causa en el derecho italiano, refleja la opción legislativa expresa en el art. 2.042 del Código Civil italiano de 1942.

⁵² BONET, G. *op. cit.* p. 227; *Vid.* BAYLE, Gabriel. *op. cit.*, p. 168.

Este trabajo tomó como concepto de enriquecimiento sin causa la situación donde un particular adquiere ventaja indebidamente en detrimento del empobrecimiento de otro sin que éste haya contribuido legalmente de cualquier manera para ello. En este escenario, se incluyó, también, el análisis de las personas jurídicas, en cuanto los negocios jurídicos realizados, podrán dar lugar a que el perjudicado actúe para la restitución de los valores recibidos indebidamente, éste debe ser, aún, actualizado monetariamente.

Como se pudo constatar a lo largo de este trabajo, el enriquecimiento sin causa dentro del Derecho Administrativo, al orientar las diversas decisiones del ordenamiento jurídico en la forma de un principio general del derecho, aparece mucho más como un esfuerzo hermenéutico, sirviendo así como una brújula que guiará la interpretación del juzgador en el sentido de valores axiológicos y limitadores de aplicación de las demás normas jurídicas.

En el caso de las acciones de indemnización por daño moral o material, rescisiones contractuales y / o reclamaciones laborales, el juzgador no puede atenerse al texto legal y olvidarse de estos principios generales del derecho, haciendo así una interpretación axiológica y constitucional de los dictámenes legales frente al caso concreto en análisis. Por lo tanto, es necesario mirar con otros ojos los casos en que la Administración se ha beneficiado de una prestación, debiendo así pagar el debido particular, no pudiendo - invocando su propia irregularidad - conservar lo que no le pertenece.

Así, como se ha mencionado, el tema del enriquecimiento sin causa en la esfera administrativa es vital, frente a la multitud de situaciones en que puede presentarse su existencia, debiendo todas ellas ser mucho más respaldadas por reglas de equidad y prudencia que puramente legales. Sólo de este modo se puede abordar esta cuestión desde un punto de vista de justicia y no más puramente legal.

En los límites de este trabajo, se buscó, a partir de un análisis doctrinal y jurisprudencial, detallar el concepto de enriquecimiento sin causa, en especial en lo que concierne a su prohibición dentro del análisis de los principios generales del derecho, que no necesitan una previsión expresa pero aparecen como tesis jurídicas genéricas que informan el ordenamiento jurídico como un todo, dándole base y sustentación frente a los análisis más complejos del día a día jurídico.

REFERENCIAS

ÁLVAREZ, Manuel de la Cámara. **Enriquecimiento injusto y sin causa**. Santiago: Centro de Estudios Tributarios, 1972.

ÁLVAREZ-GENDIN, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. Vol. I. Barcelona: Bosch, 1958.

ARISTÓTELES. **Ética nicomáquea**. Napoli: Guida, 1989.

BAYLE, Gabriel. **L'Enrichissement sans cause en Droit Administratif**. Paris: L. G. D. J., 1973.

BARBIERA, Lelio. **L'ingiustificato arricchimento**. Napoli: Jovene, 1964.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo y ciencia de la administración**. Legislación administrativa argentina. V. II. 2. ed. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia., 1929.

BONET, G. **L'enrichissement sans causa: droit privé et droit public**. Paris: Librairies techniques, 1989.

CALVO, Recaredo Fernández de Velasco. **Resumen de derecho administrativo y de ciencia de la administración**. Vol. I. Murcia: Tipografía de J. Sánchez, 1920.

CAPACCIOLI, Enzo. **La gestione di affari in diritto amministrativo**. Padova: CEDAM, 1956.

CHIODI, Giulio M. **Equità: la categoria regolativa del diritto**. Napoli: Guida, 1989.

D'AGOSTINO, Francesco. **Dimensioni dell'equità**. Torino: Giappichelli, 1977.

FALCÓN Y TELLA, María José. **Equidad, derecho y justicia**. Madri: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2005.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho administrativo**. V. 2. 5. ed. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1974.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Madrid: Civitas, 1981.

FIORINI, Bartolome A. **Manual de derecho administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 1968.

FLEINER, Fritz. **Instituciones de derecho administrativo**. Barcelona: Labor, 1933.

FRANÇA, R. Limongi. **Enriquecimento sem causa**. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1987.

FRATTAROLO, Vittorio: **L'azione di arricchimento nella giurisprudenza**. Padova: CEDAM, 1974.

FROSINI, Vittorio. **L'equità nella teoria generale del diritto**. In: *L'equit: convegni di studio sui problemi attuali di diritto e procedura civile* (Italia). Milão: A. Giuffrè, 1975.

GARCIA-ALVAREZ, Gerardo. **La responsabilidad patrimonial de los poderes público**. Madri: Civitas, 2004.

GARCIA, Jose Antonio Doral. **El derecho nuevo y la equidad sobre el artículo 3.2 del Código civil**: lección inaugural del Curso Académico 1997-1998 en la Universidad de Navarra. Pamplona: Universidad de Navarra, 1997.

GARCÍA, José Eudenio Soriano. Aplicación de la equidad en el Derecho Público, **Revista Española de Derecho Administrativo**, Madrid, n. 23 , 1979.

GOFF, Robert; JONES, Gareth. **The law of restitution**. Londres: Sweet & Maxwell, 1966.

GONZÁLEZ NIETO. Los pagos ilegales en las entidades locales, **Revista de Estudios de la vida local**, Madrid, n. 105, maio/jun. 1959.

HANBURY, Harold Greville. **Modern equity**: the principles of equity. 7. ed. Londres: Stevens, 1957.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. 12. ed. Paris: Dalloz, 2004.

JEANNEAU, Benoit. **Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative**. Paris: Éditions du Recueil Sirey, 1954.

JELLINEK, Walter. **Verwaltungsrecht**. 3. ed. Berlin: Julius Springer, 1931.

KANT, Immanuel. **Principios metafísicos del derecho**. Madri: Librería de Victoriano Suárez, 1873.

KEETON, George Williams; SHERIDAN, Lionel Astor. **Equity**. 3. ed. Chichester: Barry Rose, 1987.

LANDI, Guido; POTENZA, Giuseppe. **Manuale di diritto amministrativo**. 7. ed. Milão: Giuffrè, 1983.

LAUBADERE, Andre de; VENEZIA, Jean-Claude; GAUDEMET, Yves: *Traité de droit administratif*. Madri: Civitas, 2004.

LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. **Tres ensayos**: el derecho y la equidad, la justicia, la sabiduría. México: Universidad Nacional de México, 1960.

LOMBARDI, M. **L'amministrazione pubblica e il divieto d'arricchimento senza causa**. In: Studi in onore di Federico Cammeo. V. II Padova: CEDAM, 1933.

MAGGIORE, Giuseppe. L'equità e il suo valore nel Diritto. **Rivista internazionale di filosofia del diritto**, Milão, nº 4, 1923.

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. **El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones**. Madri: Civitas, 1996.

MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán**. Vol. I. Buenos Aires: Arayú, 1950.

MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán - parte especial (las obligaciones especiales)**. Vol. IV. Buenos Aires: Arayú, 1954.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O princípio do enriquecimento sem causa no direito administrativo. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**. Out./Dez., 1997.

MERK, Wilhelm. *Deutsches Verwaltungsrecht*. V. 2. Berlin: Duncker & Humblot, 1974.

MESSINEO, Francesco. **Manual de derecho civil y comercial**. Buenos Aires: E. J. E. A., 1979.

MONTANER, Luis Cosculluela. Consideraciones sobre el enriquecimiento injusto en el derecho administrativo, **Revista de administración pública**, Madrid, n. 84, 1977.

MONTANER, Luis Cosculluela. **Manual de derecho administrativo**. 15. ed. Madri: Civitas, 2004.

ORLANDO, Vittorio Emanuele. **Principii di diritto amministrativo**. Firenze: G. Barbèra, 1952.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos**. Madri: Instituto de Estudios Administrativos, 1968.

OVIEDO, Carlos García. **Derecho administrativo**. 9. ed. Madri: E.I.S.A., 1968.

PALASÍ, José Luis Villar. **Derecho administrativo: Introducción y teoría de las normas**. Madri: Universidad de Madrid, 1968.

PUIG, Manuel Rebollo. **El enriquecimiento injusto de la administración pública**. Madri: Marcial Pons, 1995.

RAWLS, John. *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia*. 2. ed. Madri: Tecnos, 1999.

REUTER, Dieter; MARTINEK, Michael. **Ungerechtfertigte Bereicherung**. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1983.

ROMANO, Santi. **Principii di diritto amministrativo italiano**. 2. ed. Milão: Societa editrice libraria, 1905.

SANDULLI, Aldo M. **Manuale di diritto amministrativo**. 12. ed. Napoli: E. Jovene, 1974.

SOTO NIETO, Francisco. La interpretación de las normas en el nuevo Título Preliminar del Código civil, **Revista General de Legislación y Jurisprudencia**, Madrid, nº 4, abril, 1979.

TOBEÑAS, José Castán. **La formulación judicial del derecho y el arbitrio de equidad**. Madri: Instituto Editorial Reus, 1953.

TOBEÑAS, José Castán. **La idea de equidad en las letras españolas**. Madri: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1949.

TROLLEY, M. A. **Cours de droit administratif**. Vol. I. Paris: G. Thorel, Joubert, 1844.

VADILLO, Enrique Ruiz. La interpretación de las normas jurídicas en el nuevo Título Preliminar del Código Civil español, **Documentación Jurídica**, Madrid, nº 4, oct./dic., 1974.

VELASCO, Recaredo Fernandez de. La equidad en el Derecho administrativo español, **Revista de Derecho Público**, Madrid, n. 18, ano 11, 1933.

VEDEL, Georges. **Derecho administrativo**. 6. ed. Buenos Aires: Aguilar, 1980.

ZANOBINI, Guido. **Corso di diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1948.

Recebido em: 20/07/2020 / Aprovado em: 16/01/2023

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

FILHO, Itamar da Silva Santos; FERREIRA, Paulo Rangel Araújo. Consideraciones sobre el enriquecimiento sin causa em el derecho administrativo. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 17, n. 01 (2022), e48257, jan./abr. 2022. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369448257>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/48257> Acesso em: dia mês. ano.

Direitos autorais 2022 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis: Rafael Santos de Oliveira, Angela Araujo da Silveira Espindola e Bruna Bastos



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

SOBRE OS AUTORES

ITAMAR DA SILVA SANTOS FILHO

Doutor em Direito pela Universidad de Salamanca (Espanha). Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes (RJ). Professor da Universidade Estadual do Piauí (UESPI).

PAULO RANGEL ARAÚJO FERREIRA

Advogado; Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); Professor de Direito Público da Faculdade do Baixo Parnaíba (FAP).