

Alfonso Luis Blanco Higuera
Asesor Jurídico. Gobierno de Cantabria

Obligación no convencional y gasto público: un binomio inadecuado

RESUMEN/ABSTRACT:

El presente estudio plantea un reflexión crítica sobre la generalización actual de la “vía de hecho” en la gestión del gasto público, debido a la inexistencia o a la nulidad de la obligación convencional que actúa como fuente de aquel, provocando la entrada en juego de las “siniestras” figuras de la responsabilidad patrimonial y del enriquecimiento sin causa, como fuentes subsidiarias y no convencionales de obligaciones para la Administración Pública, entendiéndose el calificativo de “siniestras” en el sentido de su uso y abuso indebido fuera de su ámbito natural de aplicación. Esta realidad, bendecida por nuestra jurisprudencia y aprovechada por toda clase de “avisados” y “logreros”, convierte en papel mojado el mandato constitucional de eficiencia y economía en la ejecución del gasto público, lo que merecería una vigorosa llamada de atención del Tribunal de Cuentas.

This study presents a critical consideration on the current widespread “way of fact” in public expenditure management, due to the lack or invalidity of the treaty obligation that acts as a source of that, causing the entry into the “sinister” game figures of the pecuniary liability and unjust enrichment, as subsidiaries and unconventional sources of obligations for the Public Administration, understood the “sinister” adjective meaning improper use and abuse outside its natural range of application. This reality, blessed by our jurisprudence and used by all sorts of “advised” and “profiteers”, becomes wet paper constitutional mandate of efficiency and economy in execution of public spending, which merits a vigorous call attention of the Court of Accounts.

CUASI CONTRATO, ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
QUASI-CONTRACT, UNJUST ENRICHMENT, PECUNIARY LIABILITY

1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA OBLIGACIÓN COMO FUENTE DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público, tal y como se infiere del artículo 73.4 de la Ley General Presupuestaria¹, se genera tras el reconocimiento de la correspondiente obligación, que actúa como fuente del mismo —pues, hasta ese momento, es un gasto meramente autorizado y comprometido, pero no efectivo— lo que conecta con la figura central de la “obligación”, la cual hace nacer un vínculo jurídico o de Derecho en cuya virtud se debe una concreta prestación de dar, de hacer o de no hacer, y este sería precisamente el concepto objetivo de obligación recogido en el artículo 1088 de nuestro Código Civil².

Al igual que el gasto público tiene su origen o fuente en la obligación, también las obligaciones de la Hacienda Pública tienen sus propias fuentes, cuales son la Ley, los negocios jurídicos y los actos o hechos que, según Derecho, las generen³. Dejando aparte los gastos de personal, los derivados de transferencias corrientes y de capital, los financiados con el Fondo de Contingencia y los gastos financieros —todos ellos generalmente de origen legal— los gastos públicos más importantes tienen su fuente en las obligaciones negociales, esto es, en las nacidas de la “convención”, entendida por la doctrina civil clásica como el consentimiento prestado para obligarse mediante contrato, constituyendo la obligación convencional, por tanto, un vínculo consensual de voluntades, siendo consi-

derado de siempre el “contrato” como una especie del género “convención”⁴.

Una vez dentro de la figura del contrato como fuente de las obligaciones convencionales, toca ahora tratar brevemente de la figura central del contrato oneroso, configurado como aquel en el que subyace un interés recíproco, y que por ello conllevaría un intercambio de prestaciones recíprocas para cada una de las partes del mismo, dando o haciendo (o no haciendo) algo para que se dé o se haga (o no se haga) algo, contrato oneroso en donde el consentimiento de las partes ha de suponer necesariamente la conformidad concurrente sobre el objeto del contrato —que será una cosa o una prestación— y sobre su causa, que será la prestación recíproca de cada una de las partes⁵. A esta arquitectura jurídica responde el contrato administrativo como contrato oneroso, en donde la causa del consentimiento de Administración y contratista será también la prestación recíproca de cada uno, que será un *dare* o dar por la Administración (el pago de un precio) y un *facere* o hacer por el contratista, contrato administrativo que tradicionalmente fue cualificado por la doctrina, además de por un elemento subjetivo —el que la persona del contratante fuera una Administración Pública— también por un elemento objetivo, el que su objeto inmediato y directo fuera una obra o servicio público competencia de la Administración contratante⁶, y sin olvidar otro elemento más de cualificación del contrato administrativo, en este



¹ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP). El primer párrafo del apartado 4 del artículo 73 de dicha Ley, que lleva la rúbrica de “Fases del procedimiento de la gestión de los gastos”, reza del siguiente tenor: “El reconocimiento de la obligación es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública...”, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente”.

² Manresa y Navarro (1907: 7 y 8). Dicho artículo dispone lo siguiente: “Toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa”.

³ Artículo 20 de la LGP. Este precepto ha de ponerse en relación con el artículo 1089 del Código Civil, que preceptúa lo siguiente: “Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasi contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia”.

⁴ Manresa y Navarro (1907: 597).

⁵ En tal sentido se expresa el artículo 1274 del Código Civil: “En los contratos onerosos se entiende por causa, para cada parte contratante, la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte;...”.

⁶ Entrena Cuesta (1957: 67).

caso de carácter finalista, cual sería la satisfacción de un interés público⁷.

De lo hasta aquí dicho, y a los efectos del presente estudio, merece la pena retener el dato de que, en la obligación contractual o convencional —como fuente del gasto público— existirá un acuerdo de voluntades concurrentes, sin unilateralidad alguna de las partes contratantes, a diferencia, como luego se expondrá, de lo que ocurre en las obligaciones no convencionales.

2. UNA REALIDAD: LA GENERALIZACIÓN DE LA VÍA DE HECHO COMO FUENTE NO CONVENCIONAL DE OBLIGACIONES PÚBLICAS

La constante vulneración del formalismo procedimental de la contratación pública es un hecho constatado por la doctrina y la praxis administrativa, y que suele manifestarse, bien en la figura del contrato inexistente —normalmente, en supuestos de contrataciones verbales fuera de los casos permitidos por la norma— o del contrato declarado nulo (mera variante del inexistente), bien en la figura de la ejecución de prestaciones que exceden de las contratadas⁸.

Estos supuestos de auténtica vía de hecho en la generación de obligaciones de gasto público no son los únicos, pero sí lo suficientemente expresivos de una realidad bastante frecuente que generará múltiples obligaciones para la Administración, pues —realizada la correspondiente prestación sin contrato previo, en el seno de un contrato nulo o excediendo de lo contratado— se irán abriendo paso obligaciones no convencionales encaminadas a la indemnización, compensación o pago de tales prestaciones.

En tal sentido, recordar que la tradición civilista ya caracterizó a la obligación no convencional como aquella que nace, o bien de acciones culpables u omisiones negligentes, involuntarias e ilícitas, pero no punibles (pues entonces se entraría en el ámbito de los delitos y faltas) —surgiendo entonces una obligación de indemnizar por mandato de la Ley vía responsabilidad patrimonial— o bien de hechos lícitos y voluntarios, naciendo entonces una obligación compensatoria dimanante de la figura del cuasi contrato⁹.

⁷ Entrena Cuesta (1957: 64 Y 65); Lavilla Alsina (1967: 16); Ariño Ortiz (2007: 99).

⁸ Vicente González (2005: 410 y 411).

⁹ García Goyena (1852: 239 y 240); Manresa y Navarro (1907: 535 y 536).

¹⁰ Regulada en los artículos 1902 a 1910 del Código Civil. El artículo 1902, respecto de la responsabilidad por actos propios, dice lo siguiente: “El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”.

¹¹ Manresa y Navarro (1907: 595 y 596).

¹² Manresa y Navarro (1907: 601 y 602).

¹³ Díez - Picazo Ponce de León (2000: 153, 154 y 158).

¹⁴ Sobre la evolución normativa en la materia, puede consultarse Leguina Villa (1980: 8 a 13); García de Enterría y Fernández Rodríguez (1993: 357 y 365 A 370); Martín Rebollo (1994: 14 A 24); Doménech Pascual (2009: 106 A 111).

¹⁵ García de Enterría y Fernández Rodríguez (1993: 370 Y 371); Martín Rebollo (1994: 13); Pantaleón Prieto (1994: 239). García de Enterría y Fernández Rodríguez (1993: 370 Y 371); Martín Rebollo (1994: 13); Pantaleón Prieto (1994: 239).

¹⁶ El artículo 106.2 de la Constitución, precepto cardinal éste en la materia, dispone lo siguiente: “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

3. LA INHABILIDAD DE LA REPARACIÓN PATRIMONIAL POR RESPONSABILIDAD COMO FUENTE DE LA OBLIGACIÓN EXTRA CONTRACTUAL

Centrándonos ahora en la responsabilidad civil extracontractual¹⁰, decir que la misma —como fuente no convencional de obligaciones— deriva de una acción culpable o de una omisión negligente, propia o de tercero del que se tenga deber de responder, que causa un daño que genera la obligación de repararlo mediante indemnización¹¹, responsabilidad como fuente de obligaciones que gira en torno a la idea de “daño” ilícito o antijurídico, a modo de un detrimento o menoscabo sin cuya existencia no puede surgir aquella, daño que habrá de ser probado por quien lo alegue y que requiere para que nazca la obligación —en cualquier caso— una relación de causalidad entre el hecho lesivo y el daño causado, a fin de que su causación pueda imputarse exclusivamente a su autor, sin que —por tanto— pueda concurrir algún tipo de culpa en el dañado¹², responsabilidad de la que, se reitera, surge una obligación de indemnización encaminada a la reparación integral del daño inflingido, restituyendo el daño emergente y el posible lucro cesante o beneficio dejado de percibir, responsabilidad que —aun fundada en la idea de culpa— la jurisprudencia ha tendido a objetivar, incrementando la diligencia esperada de quién causó el daño o fijando ésta *a posteriori*¹³.

Toca abordar ahora su traslación al campo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cuya evolución transitó desde una primigenia posición de irresponsabilidad general por los daños causados por el poder público, pasando luego por un régimen civil de responsabilidad personal del funcionario culpable, que evolucionó hacia un régimen de responsabilidad subsidiaria —y más tarde, directa— de la Administración, por los daños culpables causados por su personal, hasta llegar al vigente sistema de responsabilidad administrativa directa y objetiva basada, no en la noción de “culpa”¹⁴, sino en la idea central de “lesión”, todo lo cual convierte a nuestro sistema de responsabilidad en el más avanzado que se conoce¹⁵, y ello —no por imposición constitucional¹⁶— sino por mera opción del

legislador¹⁷, lo que le convierte en un caro seguro colectivo que, en opinión de cierto sector doctrinal, “maltrata” a la Administración más que a los particulares en iguales circunstancias¹⁸.

Y, así, nuestro régimen legal de responsabilidad patrimonial de la Administración se articula como un mecanismo objetivo de reparación, fundado en la idea de lesión patrimonial, causal e imputable, que prescinde de la idea de culpa, que abarca la totalidad de la actividad lesiva extracontractual de la Administración¹⁹, y cuya finalidad es la reparación integral, mediante indemnización, del daño causado²⁰, radicando la clave de bóveda del sistema en la antijuridicidad del daño —es decir— en la inexistencia de un deber jurídico de soportarlo²¹, y siempre que, en cualquier caso, concurre una relación causa-efecto imputable a una acción u omisión de la Administración, relación aquella que no debiera romperse por una intervención causal del propio perjudicado²².

De lo expuesto hasta aquí, puede colegirse sin problema la inhabilidad de la institución resarcitoria de la responsabilidad patrimonial como mecanismo de satisfacción pecuniaria de prestaciones realizadas sin contrato, al amparo de un contrato nulo o excediendo de lo contratado, no solo por la existencia en este caso de una concurrencia de culpas entre contratista y Administración, derivado del acuerdo de voluntades entre ambas partes, sino también por no estar del todo claro que exista una antijuridicidad en la potencial lesión que pudiera derivarse del no cobro de la prestación por parte del contratista, colaborador necesario en la anomalía que rodea su prestación, prestación que —en cualquier caso— no tendría, al menos *a priori*, un origen extra convencional, aunque devengue luego en tal naturaleza, con lo cual no se pretende criticar la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino tan solo tratar de encuadrarla en su ámbito natural de juego.

4. LA PERVERSIÓN DEL DEBER DE COMPENSACIÓN POR ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA

La figura civil del cuasi contrato se perfiló desde siempre por la doctrina civilista más señera como una fuente no convencional de la obligación, que nacería de un hecho lícito, voluntario y unilateral de quien lo ejecuta, a modo de una especie de consentimiento tácito que generaría una obligación, considerando expresamente el Código Civil como *cuasi* contratos la gestión del negocio ajeno y el cobro de lo indebido²³, cuasi contrato cuya ejecución produciría un empobrecimiento de la persona que gestiona o entrega indebidamente, y un correlativo enriquecimiento de la persona titular del negocio o que recibe lo que no tenía derecho a recibir, ligándose los posibles efectos de la figura cuasi contractual con el principio general del derecho que prohíbe el enriquecimiento injusto o sin causa, el cual supone el lucro de uno a costa de otro sin causa ni relación jurídica que lo justifique, a lo cual se opondría el Derecho y la equidad, teniendo por ello a su favor la persona empobrecida una acción de restitución²⁴.

En esta institución del cuasi contrato, la medida de la restitución o compensación, que no indemnización en sentido estricto, vendría marcada por el importe del enriquecimiento —a diferencia de la valoración de la indemnización en la responsabilidad patrimonial por daño, en donde se atendería al valor integral de éste, y no al supuesto incremento patrimonial del responsable²⁵— si bien algún autor limita la medida restitutoria a la menor cantidad de las tomadas en consideración (empobrecimiento o enriquecimiento)²⁶.

Este esquema civil de la prohibición del enriquecimiento sin causa y del cuasi contrato ha sido trasladado por la jurisprudencia, sin empacho alguno, al campo propio del Derecho Administrativo, como principio ge-

¹⁷ Muñoz Guijosa (2012: 105). La regulación del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, se recoge hoy en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ - PAC), artículos 139 a 146.

¹⁸ Pantaleón Prieto (1994: 239, 251 Y 252); Pantaleón Prieto (2000: 181 A 183 Y 191).

¹⁹ Leguina Villa (1980: 14, 16 Y 27); García de Enterría y Fernández Rodríguez (1993: 372, 378, 379 y 395); Martín Rebollo (1994: 44); Martín Rebollo (1999: 360 A 362); Pantaleón Prieto (2000: 167).

²⁰ Leguina Villa (1980: 22 Y 23); García de Enterría y Fernández Rodríguez (1993: 408); Martín Rebollo (1994: 68).

²¹ Leguina Villa (1980: 24); García de Enterría y Fernández Rodríguez (1993: 373); Martín Rebollo (1994: 29, 45 Y 46); Jordano Fraga (1999: 322); Martín Rebollo (1999: 328 y 362); Pantaleón Prieto (2000: 184); Muñoz Guijosa (2012: 118 y 119). En tal sentido se pronuncia expresamente el artículo 141.1 de la LRJ - PAC: “Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar”.

²² Leguina Villa (1980: 28); García de Enterría y Fernández Rodríguez (1993: 397, 398 Y 401); Martín Rebollo (1994: 62 A 65)

²³ García Goyena (1852: 241 a 243); Manresa Y Navarro (1907: 538 a 540). Vid., también, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 21 de junio de 1945 (RJ 1945\863), según la cual, el concepto de cuasi contrato estaría referido a hechos a los cuales —por su naturaleza— el ordenamiento ligaría el nacimiento de una obligación que guardaría cierta analogía con determinadas obligaciones contractuales (Considerando 5º). La figura de los cuasi contratos, como fuentes no convencionales de las obligaciones, se regula en los artículos 1887 a 1901 del Código Civil. Señala el artículo 1887 lo siguiente: “Son cuasi contratos los hechos lícitos y puramente voluntarios, de los que resulta obligado su autor para con un tercero y a veces una obligación recíproca entre los interesados”.

²⁴ Rebollo Puig (2006: 8 y 13).

²⁵ Cosculluela Montaner (1977: 198).

²⁶ Rebollo Puig (2006: 8).

neral aplicable al mismo²⁷, y —más concretamente— al campo de la contratación administrativa, anudando el enriquecimiento sin causa a los supuestos de realización por un contratista, por orden expresa o por mera aquiescencia o pasividad de la Administración, de prestaciones que excedían de las contratadas, así como a los supuestos de contrato inexistente o nulo, echando mano el juzgador en este caso de la figura del cuasi contrato de gestión de negocios ajenos²⁸, desfigurando de este modo la primigenia esencia civil de esta institución del cuasi contrato de gestión de negocio ajeno o sin mandato expreso de su dueño “ausente”, pues debiera de tratarse de un negocio “abandonado” por tal dueño (en nuestro caso, la Administración Pública), de forma que la gestión por tercero de tal negocio habría de responder a un principio de necesidad o conveniencia, a fin de evitar un daño —y no para buscar el mero lucro del gestor (el contratista en este caso)— el cual habría de responder en los supuestos de riesgo o de anteposición de su propio interés, generando dicho cuasi contrato acciones recíprocas y, si fuera ratificado expresamente por el dueño del negocio, produciría los efectos propios del mandato, aun sin enriquecimiento de aquel, el cual —si ratificase el negocio— respondería si hubiera obtenido un benefi-

cio o se le hubiese evitado un daño, pues de otro modo, efectivamente, se hubiera enriquecido sin causa²⁹.

Con todo ello, nuestra jurisprudencia —más preocupada en estos casos de llegar a un resultado concreto que de guardar los contornos y esencia de la figura que nos ocupa— habría “olvidado” que la gestión de negocio ajeno generaría obligaciones recíprocas entre el gestor-contratista y la Administración, no cabiendo restitución por ésta cuando hubiera ilicitud en la conducta de aquel o hubiera conocido y asumido el riesgo de su actuación en un contrato inexistente o nulo, pues no puede otra cosa que dudarse de la buena fe de ambas partes en tal situación³⁰, máxime cuando, a buen seguro, el gestor busca con su actuación más su propio provecho que el de la Administración, situación ésta en la cual podría hablarse de una concurrencia de culpas entre ambas partes.

Asimismo, recordar que —las más de las veces— la acción por enriquecimiento sin causa suele ejercerse como subsidiaria de otra principal, generalmente la de responsabilidad patrimonial, si bien hoy ninguno de los requisitos de ésta se exige en la de enriquecimiento injusto, aunque ambas acciones podrían concurrir cuando aquel se debiera a una acción u omisión del propio



²⁷ Cosculluela Montaner (1977: 190). La prohibición del enriquecimiento sin causa sería, conforme ha declarado la jurisprudencia, un Principio General del Derecho aplicable también al ordenamiento administrativo, en supuestos —entre otros— de intromisión administrativa indebida en bien ajeno (por accesión, consumo de cosa ajena o afectación a non domino de bien ajeno al servicio público), así como de inversión realizada por el sujeto empobrecido (bienes, trabajo o desembolso pecuniario) en provecho de la Administración o por realización de gastos que incrementen el valor de un bien de aquella; Rebollo Puig (2006: 8 y 14 a 17). Vid., también, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de junio de 1981 (RJ 1981\2483), sobre la admisión de la figura en el Derecho Administrativo (Considerando 2º).

²⁸ Cosculluela Montaner (1977: 191 y 194); Vicente González (2005: 415, 416, 419 Y 420); Rebollo Puig (2006: 17 a 21). Vid., también, entre otras muchas, las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de octubre de 1979 (RJ 1979\3448, Considerando 4º), de 25 de junio de 1981 (RJ 1981\2483, Considerando 2º), de 21 de noviembre de 1981 (RJ 1981\5267, Considerandos 5º y 7º), de 20 de diciembre de 1983 (RJ 1983\6354, Considerando 1º), de 15 de octubre de 1986 (RJ 1986\6046, Fundamento de Derecho 5º), de 20 de octubre de 1987 (RJ 1987\8677, Fundamento de Derecho 5º) y de 11 de mayo de 1989 (RJ 1989\4488, Fundamento de Derecho 1º).

²⁹ García Goyena (1852: 243, 244 y 246); Manresa y Navarro (1907: 544, 546 a 549, 560, 561, 564 y 566 a 569).

³⁰ Vicente González (2005: 425 y 427).

sujeto enriquecido³¹, no habiendo de olvidarse que lo esencial en el enriquecimiento sin causa es la conducta del empobrecido, mientras que en la responsabilidad será la acción u omisión de la Administración, que no tiene necesariamente porqué haberse enriquecido, además de que los plazos para el ejercicio de ambas acciones es diferente³².

No procede concluir el presente epígrafe sin hacer una somera referencia a otro posible tipo de cuasicontrato que podría generar inadecuadamente un gasto público, cual es el del cobro o recepción de lo indebido, por error de hecho en quien realiza la entrega -pues, si el error fuera de Derecho, se presumiría la voluntad de donar de quien así actúa- error que se presume, salvo que se probara por quien recibió una justa causa para tal recepción, pues, en otro caso, surgiría la obligación principal de restituir lo recibido³³, y -así- podría pensarse en la entrada en juego de esta figura en supuestos, improbables aunque no imposibles, de suministros no contratados formalmente por la Administración, pero efectivamente realizados por un “contratista” y aceptados formalmente por aquella, acudiéndose entonces a esta forma de cuasicontrato para “vestir” legalmente dicha recepción y poder hacer frente al pago del gasto público generado³⁴.

5. UNA REFLEXIÓN CRÍTICA ANTE EL PROGRESIVO DESPLAZAMIENTO DE LA FUENTE DE LA OBLIGACIÓN PÚBLICA HACIA FÓRMULAS EXTRA-CONTRACTUALES. UNA BURLA AL DERECHO

Para concluir, tan solo poner de relieve que la pasividad y aquiescencia de la Administración, la conducta ventajista de “avisados” y “logreros” y la complacencia jurisprudencial ante la habitualidad del binomio obligación no convencional-gasto público fuera de sus límites naturales, está desplazando progresivamente el formalismo convencional, como fuente “normal” del gasto público, hacia el “espiritualismo” de las diferentes modalidades de vías de hecho en la generación de aquel, prescindiéndose con ello de los procedimientos formales de contratación y de los principios que los inspiran.

Por todo ello, y hoy más que nunca, dados los tiempos que corren de fuertes restricciones presupuestarias, se hace necesaria una vigorosa llamada de atención por el Tribunal de Cuentas y por los diferentes órganos de control externo para poner coto a la proliferación de gastos públicos generados —fuera, se reitera, de su esquema natural— por obligaciones no convencionales, no bastando aquí con acudir al fácil expediente de repetir contra el responsable administrativo, algo que —además de prácticamente inédito— sería poco útil, pues



³¹ Coscolluela Montaner (1977: 200); Busto Lago y Peña López (1997: 141, 142, 144 Y 147 A 149).

³² Vicente González (2005: 432); Rebollo Puig (2006: 14). El plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad es de un año, a contar —con carácter general— desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse el hecho lesivo (artículo 142.5 de la LRJ - PAC), siendo el plazo para la exigibilidad de las obligaciones de Derecho Público —entre otras, las derivadas del enriquecimiento sin causa— de cuatro años (artículo 25.1 de la LGP).

³³ García Goyena (1852: 246, 247 Y 250); Manresa y Navarro (1907; 576 A 579, 583, 593 y 594).

³⁴ Pensemos, por ejemplo, y sin necesidad de echarle mucha imaginación, en el caso de que una asociación o una fundación —en principio, sin ánimo de lucro— otorgara un público reconocimiento o distinción a un determinado organismo o servicio de una Administración Pública, por la prestación ejemplar de un concreto servicio público (la extinción de incendios forestales, por ejemplo), y —al calor del acto de celebración pública— se acordara verbalmente con una autoridad, sin competencia para tales menesteres, la realización de un suministro de fabricación (una estatua conmemorativa, por ejemplo) y, realizado éste sin ni siquiera presupuesto previo ni licitación de ningún tipo, fuera objeto de recepción formal por dicha Administración, tramitándose un expediente de gasto al abrigo de la figura cuasi contractual de la recepción indebida del suministro, en vez de —como sería lo ajustado a Derecho— restituir tal suministro.

el detrimento a la legalidad y a la Hacienda Pública ya estaría hecho, debiendo caminarse hacia una reforma normativa disuasoria que excluyese -en lo posible- la figura de la obligación no convencional, vía responsabilidad patrimonial, vía cuasi contrato/enriquecimiento sin causa, como fuente del gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

Ariño Ortiz, Gaspar (2007): "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 172, Madrid, pp. 79-102.

Busto Lago, José Manuel, y **Peña López**, Fernando (1997): "Enriquecimiento injusto y responsabilidad civil extracontractual", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, núm. 1, La Coruña, pp. 141-166.

Coscolluela Montaner, Luis (1977): "Consideraciones sobre el enriquecimiento injusto en el Derecho Administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, Madrid, pp. 185-202.

Díez-Picazo Ponce de León, Luis (2000): "Culpa y riesgo en la responsabilidad extracontractual", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 4, Madrid, pp. 153-156.

Doménech Pascual, Javier (2009): "¿Deberían las autoridades y los empleados públicos responder civilmente por los daños causados en el ejercicio de sus cargos?", *Revista de Administración Pública*, núm. 180, Madrid, pp. 103-159.

Entrena Cuesta, Rafael (1957): "Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 24, Madrid, pp. 39-74.

García De Enterría Martínez Carande, Eduardo, y **Fernández Rodríguez**, Tomás Ramón (1993): *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 4ª ed., reimpresión de 1994, Editorial Civitas, S. A., Madrid.

García Goyena, Florencio (1852): *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español*, Tomo IV, Imprenta de la Sociedad Tipográfica – Editorial, Madrid.

Jordano Fraga, Jesús (1999): "La reforma del artículo 141, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o el inicio de la demolición del sistema de *responsabilidad objetiva* de las Administraciones Públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 149, Madrid, pp. 321-336.

Lavilla Alsina, Landelino (1967): "El interés público en la interpretación de los contratos administrativos", *Documentación Administrativa*, núm. 110, Madrid, pp. 11-19.

Leguina Villa, Jesús (1980): "La responsabilidad del Estado y de las Entidades Públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos", *Revista de Administración Pública*, núm. 92, Madrid, pp. 7-44.

Manresa y Navarro, José María (1907): *Comentarios al Código Civil español, con la colaboración de varios jurisconsultos y una introducción del Excmo. Sr. D. Francisco de Cárdenas*, Tomo XII, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid.

Martín Rebollo, Luis (1994): "La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica", *Documentación Administrativa*, núms. 237-238, Madrid, pp. 11-104.

Martín Rebollo, Luis (1999): "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: Un balance y tres reflexiones", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, Madrid, pp. 317-371.

Muñoz Guijosa, María Astrid (2012): "Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 187, Madrid, pp. 97-139.

Pantaleón Prieto, Fernando (1994): "Los anteojos del civilista: Hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas", *Documentación Administrativa*, núms. 237-238, Madrid, pp. 239-253.

Pantaleón Prieto, Fernando (2000): "Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También la de las Administraciones públicas)", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 4, Madrid, pp. 167-191.

Rebollo Puig, Manuel (2006): "Enriquecimiento sin causa y *nemo auditur* en el Derecho Administrativo", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 12, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, pp. 7-37.

Vicente González, José Luis de (2005): "Enriquecimiento injusto y prestación no contratada en el ámbito de la Administración Local", *Revista de Administración Pública*, núm. 168, Madrid, pp. 409-441.