

# Doctrina del Consello Consultivo de Galicia sobre la utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos y la revisión de oficio para el abono de prestaciones contratadas de forma irregular

JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR

*Ltrado y secretario general del Consello  
Consultivo de Galicia.*

*Ltrado de la Xunta de Galicia (exc.)*

1. **Introducción**
2. **Marco normativo**
3. **La jurisprudencia**
4. **Doctrina del Consello Consultivo de Galicia**
5. **Conclusiones finales**

## 1 Introducción

El artículo tiene por objeto analizar, en el marco de la contratación irregular de obras, servicios, y suministros por parte de las Administraciones públicas, las técnicas encaminadas a la subsanación de los defectos cometidos, y en última instancia, al abono de las prestaciones recibidas, en aplicación de la doctrina de prohibición del enriquecimiento injusto.

En efecto, históricamente, y en la actualidad, es desafortunadamente muy común la comisión de todo tipo de irregularidades en los procedimientos de contratación pública. Estas irregularidades pueden consistir en la omisión de trámites más o menos relevantes en los procedimientos de

licitación y adjudicación de contratos públicos, o en la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las irregularidades en la contratación y el consecuente pago a los contratistas de obras, suministros o servicios, constituyen prácticas que no se acomodan a los principios que presiden la normativa europea en materia de contratación pública, como son los de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación; y fomentan conductas colusorias, monopolísticas y contrarias a la competitividad empresarial, con un claro y evidente perjuicio para las Administraciones públicas –y, por lo tanto, para la ciudadanía–, perjuicio que se manifestaría en términos económicos, pero también en otros aspectos igualmente importantes, como la calidad de los servicios públicos, el fomento de la innovación, las nuevas tecnologías o el desarrollo empresarial.

Los órganos consultivos han sentado doctrina en esta materia, principalmente a través de los dictámenes que con carácter preceptivo y vinculante emiten en el marco de la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho en materia de contratación pública. Cabe recordar que esta técnica permite, previa declaración de nulidad, el reconocimiento de las indemnizaciones que procedan (artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas). No obstante, de forma reciente, pueden encontrarse dictámenes que también analizan esta problemática a través de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial contractual, competencia asumida por los órganos consultivos de forma relativamente reciente a través del artículo 191 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

La nulidad de la contratación pública presenta múltiples aristas y vicisitudes. De una parte, al margen de la normativa propia del procedimiento administrativo común, aplicable a la técnica de la revisión de oficio (el citado artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), en esta materia confluyen otras normas que otorgan cierta especificidad a la teoría general de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos cuando estos sean propios de la contratación pública, o incluso cuando se trata de contratación realizada por las Administraciones locales. De otra parte, la declaración de nulidad abre la puerta al siguiente problema, relativo al deber de abono del servicio recibido, en virtud de la teoría de la prohibición de enriquecimiento injusto de la Administración. Y finalmente, no solo se discute sobre los supuestos y requisitos para que el contratista tenga derecho al abono de los servicios, sino también sobre los conceptos que eventualmente deben entenderse incluidos en este derecho.

Por ello, más que un planteamiento en términos generales de la cuestión, pretendemos exponer la postura del Consello Consultivo de Galicia,

manifestada a través de sus dictámenes, en relación con una problemática muy concreta, y que ha dado lugar a pronunciamientos jurisprudenciales radicalmente contradictorios. Esta problemática versa sobre la preceptividad de la revisión de oficio como una vía habilitante para un posterior reconocimiento extrajudicial de créditos. Dicho de otra manera, pretendemos dar una respuesta concreta a una cuestión recurrente y que demanda seguridad jurídica en la solución que se ofrezca: ¿es imprescindible declarar la nulidad del acto administrativo a través de la revisión de oficio para proceder al reconocimiento extrajudicial de créditos, o bien esta última vía es alternativa y puede tramitarse con independencia de la anterior?

A pesar de que –reiteramos– estamos ante una cuestión recurrente y tan antigua como la propia contratación pública, la jurisprudencia es vacilante y dista mucho de ser pacífica, lo que constituye una fuente de inseguridad jurídica. La mejor prueba de lo expuesto es la intensa actividad doctrinal desarrollada por la Sección de Estudios e Informes del Consello Consultivo de Galicia. Esta Sección se encarga de la elaboración de informes de carácter facultativo en asuntos de interés autonómico. Sus informes no tienen carácter preceptivo ni mucho menos vinculante, pero lo cierto es que las Administraciones públicas recurren a su *auctoritas* invocando frecuentemente las contradicciones jurisprudenciales y las soluciones divergentes adoptadas por cada Administración. Pues bien, uno de los temas más frecuentemente analizados es la forma de proceder ante las denominadas “facturas sin contrato”, es decir, adjudicaciones contractuales omitiendo el procedimiento legalmente previsto. Particularmente, diversas Administraciones locales han formulado consultas sobre la necesidad de proceder previamente a la revisión de oficio para articular el mecanismo de reconocimiento extrajudicial de créditos, cuando la causa de nulidad es precisamente la ausencia de crédito presupuestario. En el presente trabajo pretendemos exponer, de forma práctica, sintética y concreta, la opinión que tiene el órgano consultivo gallego sobre esta cuestión, y los argumentos que la fundamentan.

## 2

### Marco normativo

Con carácter general, la revisión de oficio de los actos administrativos se encuentra regulada en los artículos 47 (causas) y 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (procedimiento). El citado artículo 47.e sanciona con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Esta puede

considerarse como la causa paradigmática en materia de nulidad de actos sobre contratación pública. Parece lo lógico que si no se han respetado los trámites legalmente exigidos en un procedimiento de licitación y adjudicación pública de un contrato administrativo, la declaración de nulidad se realice sobre la base de la concurrencia de esta causa. No obstante, es frecuente encontrar dictámenes que analizan otra de las causas del artículo 47, en concreto la relativa a actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para tal adquisición (art. 47.f). Así, si un contratista ha sido beneficiado de una adjudicación sin reunir los requisitos legalmente previstos para tal efecto, podemos entender que también concurre este vicio de nulidad de pleno derecho. Finalmente, el artículo 47.g alude a cualquier otro vicio de nulidad que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley, lo que nos conecta directamente con la normativa de contratación pública que analizamos a continuación.

En efecto, en el ámbito de la contratación pública, existe un régimen específico de nulidad de actos administrativos contemplado en los artículos 38 y siguientes (Capítulo IV, titulado “régimen de invalidez”, del Título I del Libro Primero de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), y dentro de este régimen unas causas específicas diferentes de las del citado artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En concreto, el artículo 38 establece los supuestos de invalidez, el artículo 39 establece las causas de nulidad de derecho administrativo, y el artículo 40 establece las causas de anulabilidad.

Por último, en el ámbito de la contratación irregular de la Administración local, es obligada la cita del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. Entre otras cuestiones, esta norma regula una causa específica de nulidad de pleno derecho, esto es, la omisión de la función interventora, y un procedimiento específico a seguir cuando se haya producido este vicio, que por su interés para el presente trabajo, y por las continuas referencias que realizaremos al mismo, reproducimos literalmente a continuación:

“Artículo 28. De la omisión de la función interventora.

1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.

2. Si el órgano interventor al conocer de un expediente observara omisión de la función interventora lo manifestará a la autoridad que hubiera iniciado aquel y emitirá al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el Presidente de la Entidad Local decidir si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan.

En los casos de que la omisión de la fiscalización previa se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de Pleno, el Presidente de la Entidad Local deberá someter a decisión del Pleno si continua el procedimiento y las demás actuaciones que, en su caso, procedan.

Este informe, que no tendrá naturaleza de fiscalización, se incluirá en la relación referida en los apartados 6 y 7 del artículo 15 de este Reglamento y pondrá de manifiesto, como mínimo, los siguientes extremos:

a) Descripción detallada del gasto, con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, al menos, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de realización, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.

b) Exposición de los incumplimientos normativos que, a juicio del interventor informante, se produjeron en el momento en que se adoptó el acto con omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa, enunciando expresamente los preceptos legales infringidos.

c) Constatación de que las prestaciones se han llevado a cabo efectivamente y de que su precio se ajusta al precio de mercado, para lo cual se tendrán en cuenta las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, que habrá de recabar los asesoramientos o informes técnicos que resulten precisos a tal fin.

d) Comprobación de que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para satisfacer el importe del gasto.

e) Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone.

3. En los municipios de gran población corresponderá al órgano titular del departamento o de la concejalía de área al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o al que esté adscrito el organismo autónomo, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto a la Junta de Gobierno Local para que adopte la resolución procedente.

4. El acuerdo favorable del Presidente, del Pleno o de la Junta de Gobierno Local no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar”.

En resumen, el marco normativo de la nulidad de pleno derecho de actos en materia de contratación y sus consecuencias en el ámbito de la Administración local está constituido por tres bloques diferenciados:

- en materia de procedimiento, artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre;
- en materia de vicios de nulidad de pleno derecho, artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y artículos 38 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP);
- un supuesto específico de nulidad de pleno derecho consistente en la omisión de la función interventora, regulado íntegramente en el artículo 28 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril.

### 3

## La jurisprudencia

La jurisdicción contencioso-administrativa ha mostrado históricamente una gran preocupación en relación con la proliferación de contrataciones nulas de pleno derecho que, a efectos prácticos –pago del precio por servicio, suministro u obra prestado o ejecutada–, han supuesto la convalidación *de facto* de actos de adjudicación nulos de pleno derecho.

Son innumerables los pronunciamientos en que se han analizado contrataciones por razón de vicios de nulidad radical e insubsanable, tales como la omisión total de procedimiento o de sus trámites esenciales, o actos de adjudicación otorgados con manifiesta falta de competencia (p. ej., contrataciones verbales por encima de los límites legales).

También la jurisdicción contable, a través del Tribunal de Cuentas, ha venido fiscalizando en sucesivos informes estos acuerdos en lo que respecta al mecanismo de financiación para el pago a proveedores locales (entre

otros, Informe de fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario de 23 de diciembre de 2012).

Descendiendo a la cuestión objeto del presente trabajo, la jurisprudencia y también la práctica totalidad de los órganos consultivos han tenido que pronunciarse sobre si, para abonar una prestación o factura que se corresponde con un contrato inexistente o nulo de pleno derecho, es imprescindible, preceptivo y necesario, en todo caso, proceder a la previa declaración de nulidad.

El dictamen del Consejo de Estado 1724/2011, de 21 de diciembre de 2011, señaló que “la Administración no puede partir de que un acto es nulo como fundamento para remediar un daño por haber sido antijurídico sin que haya precedido previa declaración de tal nulidad, por lo que deberá tramitarse el correspondiente procedimiento de revisión de oficio del contrato”. Con ello, parece tomar partido en favor de la tesis que considera que, para abonar un servicio correspondiente a un contrato viciado de nulidad, es imprescindible la previa declaración de la misma.

Recoge esta línea argumental la sentencia del Juzgado de lo Contencioso n.º 4 de Oviedo, de 12 de junio de 2017, analizando el pago vía “reconocimiento extrajudicial de crédito” de una serie de facturas por servicios concertados sin dotación presupuestaria, y prescindiendo del procedimiento legalmente establecido. A juicio de esta sentencia, debe considerarse que se trata de actos nulos de pleno derecho en el sentido establecido por la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 62.1.e) se refería a “los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados” (actual art. 47.1e] de la LPACAP). Por tanto, “el punto de partida de la actuación municipal está viciado en la medida en que entre la pretendida opción entre revisión de acto nulo y ejecución extrajudicial de crédito, en realidad y a juicio de este Juzgado, no tenía otra alternativa que seguir la primera”. Con base en el razonamiento expuesto, anula los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento sobre el reconocimiento extrajudicial de créditos y abono de las facturas, considerando que, previamente, es imprescindible proceder a la revisión de oficio de los actos nulos.

Con idéntico sentido argumental que las anteriores, pero con mayor profusión y detalle, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 19 de julio de 2022, recurso de apelación 7016/22, manifiesta lo siguiente: *“Convalidar o mal feito esixe previamente recoñecer o que se fixo mal, e en termos xurídicos iso acádase mediante a revisión de oficio, que faltou*

*nos dous expedientes de recoñecemento extraxudicial de crédito, e por iso deben ser declarados nulos de pleno dereito, non xa por incorrecta articulación do REC como indica o xuíz de instancia senón por adoecer incluso do paso previo, que é a declaración de nulidade de pleno dereito do previamente actuado por contravir groseiramente a normativa sobre contratación administrativa. (...) ...non resulta acreditada a existencia de contratación, co que se obvian total e absolutamente os procedementos debidos, o que debe conducir á conclusión de que, igual cá no resto de supostos, debía ter acudido a administración previamente á revisión de oficio de tamaño despropósito -pois estamos ante un suposto de nulidade de pleno dereito por omisión absoluta de procedemento-, para posteriormente declarar, aí si, mediante REC, e sempre cumprindo cos requisitos de tramitación e de fondo, cal debía ser o alcance e contido das cantidades a pagar aos empresarios que se prestaron a realizar as obras ou servizos sen contrato, no caso de que concorran os requisitos xurisprudenciais do enriquecemento inxusto, incluído, por suposto, o de boa fe en quen considera que está obrando conforme a dereito realizando as prestacións sen contrato” (sic).*

Sin embargo, la claridad y contundencia de los pronunciamientos de estas sentencias no se observa en otras de otros tribunales superiores, y por ello no parece que la cuestión haya sido resuelta de un modo pacífico e inequívoco. En concreto, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia de 26 de junio de 2020 (recurso 75/2018), aborda esta cuestión de manera totalmente contradictoria a lo antes expuesto, citando además múltiples pronunciamientos de otros órganos judiciales, y concluyendo, ante unos hechos similares -pago de facturas sin dotación presupuestaria a través del reconocimiento extrajudicial de créditos-, lo siguiente: “En el presente supuesto, a la vista de la naturaleza de los débitos que motivaron el acuerdo plenario municipal, resulta evidente la sinrazón y la desproporción que supone, remitir el pago a los proveedores al previo procedimiento de la revisión de oficio, ex art. 102 de la Ley 30/92 -y con posterioridad, art. 106 de la Ley 39/15-, y ello cuando por demás no consta de qué situaciones contractuales pueda tratarse exactamente, siendo de cualquier modo ínfimas las cuantías concernidas (en el caso de la deuda contraída con el ACA, que supone más del 50 % de la total deuda, la demanda no suscitó ninguna cuestión al respecto, de modo que ese débito no ha sido objeto de debate). Señala la SAN de 17 de enero de 2020, rec. 61/2019, FJ 2º, que: ‘Con carácter general, la convalidación de gastos debe considerarse como un procedimiento excepcional, dirigido a la compensación a que hubiere lugar en caso de obligaciones de pago comprometidas, a efectos de abonar las prestacio-



nes realizadas tanto para evitar una reclamación de responsabilidad patrimonial, como para corregir el enriquecimiento injusto que, en otro caso se produciría, pues el enriquecimiento sin causa es fuente de las obligaciones'. (En parecidos términos, SAN de 6 de junio de 2018, rec. 1007/2016, FJ 5º; y de 12 de septiembre de 2018, rec. 247/2017, FJ 5º). Las STS, Sala 3ª, de 20 de diciembre de 1995, rec. 2762/1991, FJ 1º; y de 30 de septiembre de 1999, rec. 3836/1994, FJ 2º; entre otras; han aceptado las situaciones de enriquecimiento injusto, como fuente de obligaciones a reconocer por los Ayuntamientos. (Y en el mismo sentido, Sentencia de esta Sala y Sección de 27 de diciembre de 2013, rec. 890/2010; del TSJ de la Región de Murcia de 30 de noviembre de 1999, rec. 909/1997; y del TSJ de Aragón de 22 de septiembre de 2004, rec. 737/2001)".

Por su parte, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 6 de junio de 2018 (recurso 1007/2016) manifiesta que, "cuando hay una contratación irregular, hay que diferenciar varios planos: a) la cuestión relativa al abono al contratista de las prestaciones realizadas, bien como responsabilidad extracontractual o contractual o por reconocimiento extrajudicial de créditos en evitación de un enriquecimiento injusto; b) la revisión de oficio del acto nulo o anulable, en su caso, conforme a los artículos 102 y 103 de la Ley 30/92 (106 y 107 de la Ley 39/2015), en relación a los arts. 28, 32.a) y c) y 34 de la LCSP (los mismos preceptos del TRLCSP); c) la exigencia de responsabilidades disciplinarias al titular del órgano o funcionario responsable que ha procedido a la contratación irregular conforme a los artículos 34 y Disposición adicional vigesimosegunda de la LCSP (decimonovena del TRLCSP), en relación al artículo al artículo 145 de la Ley 30/92 (36 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público) y artículos 175 y 176 de la Ley General Presupuestaria; d) la exigencia de responsabilidad por el incumplimiento del expediente de gestión económico-financiero, conforme al artículo 28. c) o d) y siguientes de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". Además, hace referencia a la convalidación de gastos a través del reconocimiento extrajudicial como un "procedimiento excepcional dirigido a la compensación acudir el lugar en caso de obligaciones de pago comprometidas, a efectos de abonar las prestaciones realizadas tanto para evitar una reclamación de responsabilidad patrimonial, como para corregir en el enriquecimiento injusto...", insistiendo en que "estos supuestos de convalidación deben tener carácter excepcionalísimo, para casos puntuales, no concebirse como un modo habitual de actuación al margen del procedimiento legal contractual". Pero lo relevante es que en ningún momento hace depender el reconocimiento extrajudicial -por

más que excepcionalísimo- de una previa revisión de oficio del acto de contratación.

En un sentido similar, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2022 (recurso 5437/2020), que analizando un supuesto en que la Administración siguió un procedimiento de revisión de oficio con declaración de nulidad de las actuaciones, manifiesta literalmente lo siguiente: “Ante la realización de unas obras en favor de la Administración pública ejecutadas al margen de un contrato y sin modificado alguno, el ordenamiento admite diversas alternativas legales, por lo que la cuestión de la naturaleza indemnizatoria o contractual del pago deberá hacerse en atención a las circunstancias del caso”.

De estos últimos pronunciamientos parece extraerse la conclusión de que revisión de oficio y reconocimiento extrajudicial son vías alternativas, cada una con sus requisitos y peculiaridades, pero no cumulativas o sucesivas.

## 4

### Doctrina del Consello Consultivo de Galicia

La doctrina que procedemos a exponer se extrae principalmente de la Sección de Estudios de esta institución a través de informes de carácter facultativo (CCG 163/2019, y CCG 78/2023), pero también puede observarse en otros pronunciamientos de la Sección de Dictámenes emitidos en el marco de procedimientos de revisión de oficio o reclamación de responsabilidad patrimonial contractual (CCG 1 251/2021, 81/2022, 368/2022, 404/2022, entre otros muchos).

El Consello Consultivo considera el reconocimiento extrajudicial de créditos como un procedimiento de naturaleza presupuestaria dirigido a posibilitar el pago de un gasto para el que no se contemplaba dotación presupuestaria, y para el que se atribuye al pleno de la entidad local la competencia para declarar la existencia de un crédito contra ella, que se mueve en un plano distinto del procedimiento de revisión de oficio, concebido como forma de revocación por la Administración de sus propios actos por razones de legalidad.

La potestad de poner en marcha el mecanismo del reconocimiento extrajudicial de créditos concierne a la existencia de un crédito contra la entidad local para el que no existe dotación presupuestaria, con independencia de que en el origen de ese crédito se encuentre un acto susceptible de ser sometido al procedimiento de revisión de oficio por apreciarse en tal acto un vicio encuadrable en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho.

Es posible que se advierta la presencia de una causa de nulidad en la contratación del crédito, pero eso no arrastra como inevitable consecuencia el que no exista posibilidad de reconocer el mismo sin una previa anulación del acto que ha amparado la prestación del contratista. Buen ejemplo de ello lo proporciona el artículo 28.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local. Ese precepto reglamentario, que tiene su precedente en la Circular 3/1996, de 30 de abril, de la Intervención General del Estado, por la que se dictaban instrucciones sobre función interventora, deja a juicio del interventor la valoración de la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, “que será apreciada por el interventor en función de si se realizaron o no las prestaciones, el carácter de estas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hubieran producido”. Por otra parte, añade lo siguiente: “Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, solo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones hubieran sido inferior al que se propone”, texto cuyo contenido excluye cualquier planteamiento que preconice que al reconocimiento extrajudicial de créditos debe preceder, en todo caso, la necesaria anulación, a través del procedimiento de la revisión de oficio, de los actos o contratos administrativos que se encuentren en el origen del crédito a reconocer.

Esa anulación se antoja, además, carente de utilidad, en cuanto que lo que de ella se derivaría no sería otra cosa que o bien posibilitar la apreciación de la existencia de un enriquecimiento injusto, lo que sería posible apreciar, de igual modo, siguiendo directamente el procedimiento del reconocimiento extrajudicial de créditos, o bien posibilitar la indemnización a la parte no culpable de los daños y perjuicios que hubiera sufrido, en el supuesto previsto en el artículo 42.1 de la LCSP, todo lo cual, cuando se trate de prestaciones efectivamente realizadas, por precio ajustado al de mercado, consentidas por la entidad local y realizadas en su beneficio, conduciría a que el importe de la indemnización vendría a coincidir normalmente con los precios pactados.

El contenido del artículo 41.1 de la LCSP abunda en la idea de que la presencia de una causa de nulidad en la contratación del crédito no faculta ni obliga en todo caso al pleno o a la junta de gobierno local a seguir el procedimiento de la revisión de oficio.

Además, el Consello añade un argumento que enlaza con los límites de la institución de la revisión de oficio. En efecto, el citado artículo 41.1 de la LCSP prevé que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará “de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”. Por tanto, se está remitiendo en bloque a un capítulo en el que se incluye el artículo 110, expresivo de que “las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. Ese artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, supone que si una vez ponderadas la situación y las circunstancias del caso se apreciara que las mismas tienen encaje en aquellas, y eso llevara como consecuencia asociada una vulneración de la equidad, de la buena fe, del derecho de los particulares o de las leyes, queda la Administración desahogada –limitada– de aquella facultad de revisión de oficio. En definitiva, en línea con la doctrina expuesta, el Consello considera que la Administración no puede ejercitar la facultad de revisión de oficio cuando en el caso concreto concurren las circunstancias y razones previstas en el citado artículo 110, y solo a ella corresponde apreciar tal concurrencia en cuanto que su apreciación debe ser necesariamente previa al inicio del procedimiento de revisión.

De todo ello podemos concluir que revisión de oficio y reconocimiento extrajudicial son procedimientos alternativos, que pueden utilizarse de acuerdo con su propia idiosincrasia, pero que no están supeditados en una suerte de relación causa-consecuencia. Al contrario, son procedimientos que tienen una naturaleza muy similar, y un cometido prácticamente idéntico, y en determinados casos podrá conseguirse exactamente el mismo resultado siguiendo cualquiera de ellos, de lo que fácilmente se deduce la innecesidad de tramitar ambos.

## 5

### Conclusiones finales

I.- El reconocimiento extrajudicial de créditos, tal y como su propio nombre indica, supone un reconocimiento de que se ha comprometido un gasto sin crédito, y por lo tanto se ha cometido una irregularidad constitutiva de nulidad de pleno derecho. Desde esta perspectiva, la revisión de oficio es redundante, ya que el reconocimiento extrajudicial supone un reconocimiento ex-

preso de lo que se hizo mal en términos jurídicos. Por ello, tiene naturaleza similar a la revisión de oficio.

II.- La literalidad del artículo 28 del Real Decreto 424/2017, de 18 de abril, exige que el informe del órgano interventor, al conocer de un expediente en que se hubiese omitido la función interventora, se pronuncie sobre la “posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido”. Este precepto plantea la revisión como una posibilidad, no como una condición *sine qua non*. Las normas se interpretarán según el sentido literal de sus palabras (artículo 6 del Código Civil), o dicho más sencillamente, *in claris non fit interpretatio*. Cualquier interpretación en sentido contrario supone vaciar de contenido la cláusula reproducida, ya que con independencia de lo informado por el interventor, habría que tramitar una revisión de oficio.

III.- El procedimiento de revisión de oficio ya establece la posibilidad del reconocimiento de indemnizaciones, tanto con carácter general en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como específicamente para los contratos nulos de pleno derecho en el artículo 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Nuevamente, es totalmente redundante, y contrario a los más elementales principios de eficiencia, celeridad y racionalidad en la actuación administrativa, tramitar dos procedimientos que en esencia tienen el mismo objeto: declarar/reconocer la nulidad, y reconocer el abono de la indemnización legalmente procedente.

IV.- La revisión de oficio no es un procedimiento de carácter sancionador; tampoco tiene por objeto purgar o sancionar irregularidades, y mucho menos convalidarlas. Al contrario, tiene por objeto declarar la nulidad de pleno derecho y eventualmente reconocer una indemnización a los terceros de buena fe perjudicados por las mismas. Por ello, según una perspectiva estrictamente administrativa, no añaden nada al reconocimiento extrajudicial de créditos. Las irregularidades en materia de contratación pública son competencia, en su caso, de la jurisdicción contable y financiera, o bien directamente de la jurisdicción penal. A modo de ejemplo, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) de 23 de junio de 2022 aprecia un delito continuado de prevaricación administrativa por la realización de adjudicaciones verbales por parte de un alcalde, en contra de los informes de secretaría e intervención. Para llegar a esta conclusión no ha sido necesario tramitar ningún procedimiento de revisión de oficio en orden a la declaración de nulidad. De este modo, ni el reconocimiento extrajudicial de

créditos supone la exención de responsabilidad por eventuales irregularidades, ni la revisión de oficio supone la sanción de las mismas.

V.- Las causas establecidas en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, suponen un límite de la facultad de la Administración para revisar actos nulos de pleno derecho. Por ello, exigir en todo caso que se tramite un procedimiento de revisión de oficio supone *de facto* eliminar la posibilidad de apreciar los límites de la revisión de oficio establecidos en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

VI.- A pesar de que estamos hablando de inercias nocivas y prácticas administrativas reprobables, tienen una profunda raigambre en la actividad de la Administración, y la razón de ello es la laxitud con las autoridades y funcionarios responsables de las mismas. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, considera como infracción muy grave la realización de compromisos de gastos sin crédito presupuestario. El tantas veces citado artículo 28 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, aclara en su apartado cuarto que el reconocimiento extrajudicial no eximirá de las exigencias de las responsabilidades a que hubiere lugar. Y a pesar de ello, rara vez se vincula una revisión o un reconocimiento a una exigencia de responsabilidad. Por ello, en tanto no se articule un mecanismo eficaz para hacer efectiva la misma, no conseguirán erradicarse, o al menos evitar su generalización en la práctica cotidiana de las Administraciones públicas. En todo caso, convendría que bien por vía legislativa, bien a través de la vía jurisprudencial del interés casacional objetivo, se aclarase la forma de proceder en estos supuestos, cuando menos con la misma contundencia que el Consello Consultivo de Galicia ha manifestado en su doctrina, ya que no es vinculante, y tiene un alcance limitado al prestigio de la institución que la emite. De este modo, y en tanto no se proceda conforme a lo indicado, la inseguridad jurídica permanecerá.