

D I C T A M E N 2 3 2 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de mayo de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Organismo Autónomo Turismo Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de «Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024», efectuada por (...), por importe de 26.750 euros (EXP. 183/2025 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Presidente del organismo autónomo «Turismo Gran Canaria» por escrito de 11 de abril de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de «Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024», efectuada por (...), con NIF (...), cuyo importe asciende a 26.750,00 euros (número de factura 52024002888). Iniciado por Decreto numero 2025-0121 de fecha 7 de marzo de 2025.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del organismo autónomo «Turismo de Gran Canaria» del Cabildo de Gran Canaria, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicite el dictamen por el Presidente del organismo autónomo «*Turismo de Gran Canaria*» del Cabildo de Gran Canaria, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en sus Estatutos [art. 10.1 de los Estatutos del Organismo Autónomo «*Turismo de Gran Canaria*» del Cabildo de Gran Canaria].

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

4. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista el día 21 de marzo de 2025, que no presentó escrito formulando alegaciones.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio y 386/2023, de 5 de octubre, en un cambio de doctrina, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de

ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

5. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el Título IV LPACAP («De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP; en este caso, el art. 10.2.c) de los Estatutos de Turismo de Gran Canaria establece que son competencias del Presidente *«ejercer, como órgano de contratación, las competencias y facultades previstas en la legislación de contratación del sector público, dentro de los límites que cada año fijen las Bases de Ejecución del Presupuesto de Turismo de Gran Canaria»*.

Además, en este mismo sentido se afirma en la Propuesta de Resolución que *«De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 de la LCSP, serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos*

el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública.

El art. 41.4 LCSP señala, asimismo, que, salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar.

A la vista de que la competencia para contratar en el supuesto que nos ocupa corresponde a la Presidencia de Turismo de Gran Canaria, corresponde a éste declarar la nulidad de estos actos».

7. En lo que respecta a la causa de nulidad, en la Propuesta de Resolución se afirma que «Según fija el artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), establece como causas de nulidad de pleno derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) 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.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley”

En el presente caso, toda vez que no se celebró a tiempo el nuevo contrato de servicios para la prestación del mismo por las razones aducidas en el presente informe, y dado que no era posible prescindir de tal prestación hasta que tuviera lugar la adjudicación del correspondiente contrato por el procedimiento establecido y el inicio de su ejecución, se está siguiendo con la prestación por diversos contratistas este año 2023 y se prevé que continuará hasta aproximadamente el mes de septiembre de 2023, es decir, prescindiendo

total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por tratarse, repetimos, de una prestación esencial para el funcionamiento del servicio público, ya que no se puede renunciar al servicio de “Servicio de emisión de programas especiales de radio” porque es una prestación de uso profesional de los empleados públicos, y que se prevé que comenzará su ejecución el próximo mes de septiembre de 2023».

8. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante el Decreto del Sr. Presidente de Turismo de Gran Canaria n.º 2025-0121, de fecha 5 de marzo de 2025, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 5 de septiembre de 2025, por lo que el presente procedimiento no está caducado.

Por Decreto n.º 2025-0224 de 8 de abril de 2025 se acordó la suspensión del plazo para resolver por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo y el momento de su recepción; y, como máximo, hasta tres meses desde su petición; al amparo del art. 22.1.d) LPACAP (se acuerda en él notificarlo a los interesados, si bien dicha documentación no se incorpora al expediente remitido a este Consejo Consultivo).

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho que han dado lugar al presente procedimiento, se exponen en el Decreto de inicio y en la Propuesta de Resolución, según el expediente remitido, en los términos siguientes:

«PRIMERO. - Que la Presidencia de Turismo de Gran Canaria es competente para la contratación de la prestación relativa al “Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024”

SEGUNDO. - Que Consultado el expediente nº 2452/2024 del que trae causa el presente reconocimiento de obligación, se constata que el mismo se inició según Decreto Presidencial 2024/0821 de fecha 20 de septiembre de 2024, a adjudicar mediante procedimiento negociado sin publicidad, pero no continuó su trámite, ni llegó a ser fiscalizado por la Intervención Delegada.

TERCERO. - Diversas vicisitudes en la tramitación de los diferentes documentos junto el escaso margen de tiempo para su tramitación con la celebración del evento, imposibilitaron la culminación del expediente administrativo antes de su celebración.

CUARTO.- Que constituyendo el impulso del desarrollo turístico insular en todas sus manifestaciones, en materia de estudio, planificación, organización programación, publicidad y ejecución de acciones promocionales turísticas a nivel insular, interinsular, nacional e internacional, un fin propio del Organismo según se recogen en el artículo 5 de sus Estatutos, el “Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024” no solo es acorde con los objetivos y fines del Organismo, sino que se constituye como una acción estratégica para su cumplimiento, y supone una herramienta que permite materializar dicho propósito.

QUINTO. - Que por el citado patrocinio, por las entidades que se relacionan, se procedió a la presentación de las facturas correspondientes, dando el Servicio de promoción el curso a las mismas a través del siguiente trámite contable de reconocimiento de obligaciones:

Factura	Proveedor	CIF/NIF	Fecha Fact	Concepto	Importe
52024002888	(...)	(...)	18/12/2024	Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024	26.750 €

SEXTO.- Que, mediante informe de fecha 4 de febrero de 2025, la Intervención Delegada formula reparo a la autorización, disposición y reconocimiento de la obligación existente al haberse omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, contemplados en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de conformidad con lo establecido en el artículo 216.2 c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLHL) que señala que “si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado: c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales”.

SÉPTIMO. - Que por informe técnico de fecha 26 de febrero de 2025, se emite informe técnico en el que tras la exposición de los antecedentes que obran en el mismo, se concluye que los servicios han sido realizados por el proveedor de forma correcta y a plena satisfacción de Turismo de Gran Canaria, considerando que las facturas presentadas han de ser abonadas en concepto de devolución del valor de las prestaciones recibidas».

2. Asimismo, en el reparo de la Intervención General se afirma acerca de los hechos que aquí nos ocupa que:

«Se ha recibido en esta intervención la operación DO n.º 5202400008137 correspondiente a la factura emitida por (...) con NIF (...), por importe de 26.750,00 € (desglosados en 25.000,00 más 7% de I.G.I.C.), en concepto de Patrocinio publicitario en el evento “Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024”.

La factura se acompaña de informe sobre la adecuada ejecución el patrocinio, según lo prescrito en el pliego de prescripciones técnicas.

De los antecedentes obrantes en esta intervención Delegada y de los informes remitidos tenemos que destacar los siguientes puntos:

Consultado el expediente nº 2452/2024 del que trae causa el presente reconocimiento de obligación, se constata que el mismo se inició según Decreto Presidencial 2024/0821 de fecha 20 de septiembre de 2024, a adjudicar mediante procedimiento negociado sin publicidad, pero no continuó su trámite, ni llegó a ser fiscalizado por este Intervención Delegada.

Por tanto, este expediente no se llegó a tramitar conforme a este procedimiento, ni fue adjudicado ni formalizado el preceptivo contrato, siendo adjudicado de forma directa sin seguir el procedimiento establecido.

Al respecto, los servicios de patrocinio facturados en el presente reconocimiento de la obligación 26.750,00 € exceden el límite máximo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, en su artículo 118.1 que, para los contratos menores de servicios, asciende a 14.999,99 €, con exclusión de los impuestos indirectos.

Esto supone que resulta inadecuada la elección de este procedimiento, pues lo procedente era la tramitación de un procedimiento con negociación».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. Por Decreto del Sr. Presidente de Turismo de Gran Canaria n.º 2025-0121, de fecha 5 de marzo de 2025, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación del «Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024», como ya se dijo.

2. Conferido el trámite de audiencia a la (...) con NIF (...), no presentó escrito de alegaciones.

3. El 7 de abril de 2025 se dictó Propuesta de Resolución por la que se propone la declaración de nulidad de la contratación de la contratación correspondiente al

denominado «Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024», así como el abono a las entidades que se relacionan del valor de las prestaciones efectuadas por importe de 26.750,00 €.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)»*.

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una “causa general” respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las*

circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración» (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad de la contratación del *«Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024»*.

Según la propuesta de resolución se trata de la contratación verbal del *«Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024»*, entre el organismo autónomo Turismo de Gran Canaria y la (...) por importe de 26.750,00 €, respecto del cual se tramitó Expediente de contratación n.º 2452/2024, pero no se llegó a culminar la tramitación del procedimiento de contratación antes de la celebración del evento patrocinado, tal y como se infiere de los antecedentes de hecho anteriormente expuestos.

El contrato de Patrocinio publicitario es un contrato de naturaleza privada que encuentra acomodo legal en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (en adelante LGP), modificada por Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, junto con los contratos de publicidad, de difusión publicitaria y de creación publicitaria.

El art. 22 LGP establece que se entiende como contrato de Patrocinio publicitario *«aquél por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador.*

El contrato de Patrocinio publicitario se regirá por las normas del contrato de difusión publicitaria en cuanto le sean aplicables».

El contrato de patrocinio se configura como bilateral y en el que existe una contraprestación económica a favor del patrocinador por el retorno publicitario a favor del patrocinado, sin embargo, es posible que la aportación económica efectuada sea superior a lo previsible en el retorno descrito por lo que entonces estaríamos ante otra figura distinta, como puede ser la subvención.

Este contrato, aún en el caso de ser celebrado por una Administración Pública, tiene la consideración de contrato privado, pues el patrocinado, como se ha expuesto anteriormente, no es una empresa dedicada a los servicios publicitarios, lo que excluye la posibilidad de considerarlo como contrato administrativo de servicios, y

tampoco puede ser considerado como un contrato administrativo especial, ya que no resulta vinculado al giro o tráfico específico de la Administración, ni satisface de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella.

Conforme al art. 26.1 letra a) LCSP «tendrán la consideración de contratos privados: a) Los que celebren las Administraciones Públicas cuyo objeto sea distinto de los referidos en las letras a) y b) del apartado primero del artículo anterior».

Al tratarse de un contrato privado se rige, según estipula el apartado segundo del art. 26 LCSP, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las Secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a su efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.

De este modo, conforme a la doctrina clásica de los actos separables, la naturaleza jurídico-privada del contrato que se analiza no obsta a que su preparación y adjudicación se someta a las pertinentes normas de derecho administrativo sobre competencia y procedimiento.

La falta de regulación del contrato de patrocinio ha sido objeto de numerosos pronunciamientos, entre ellos, el Informe 13/2012 de la Junta consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, que señala lo siguiente: *«Este órgano consultivo se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la naturaleza y régimen jurídico del contrato de patrocinio, en especial en los Informes 28/2008, de 10 de diciembre, 1/2009, de 11 de marzo y 17/2010, de 1 de diciembre, caracterizándolo como un contrato oneroso, bilateral y conmutativo, que se basa en la existencia de obligaciones ciertas y equivalentes para ambas partes. El contrato de patrocinio, aún en el caso de ser celebrado por una Administración Pública, tiene la consideración de contrato privado, pues el patrocinado, como se ha expuesto anteriormente no es una empresa dedicada a los servicios publicitarios (...)»*.

Por su parte, en la Resolución 193/2018, de 23 de febrero de 2018, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se dispone: *«El patrocinio es, por una parte, un contrato pero no de servicios, y por otra, no es una subvención, en cuanto que la entidad patrocinadora otorga la ayuda al patrocinado a cambio de la colaboración de éste para satisfacer el interés particular propio de la entidad del sector público patrocinadora, y*

no solo para promover actividades particulares que favorezcan o satisfagan el interés general también perseguido por aquella entidad patrocinadora».

Lo mismo la resolución 106/2018, de 2 de febrero. La cuestión es cómo ha de valorarse el retorno publicitario, para justificar la equivalencia de prestaciones. *«Trasladado el concepto [se refiere al concepto legal de contrato de Patrocinio publicitario, del 22 LGP] al ámbito público es claro que, salvo que la contraprestación publicitaria del patrocinado en favor de la entidad del sector público contratante tenga una equivalencia con lo que se denomina en la definición «ayuda económica», o al menos, suponga un beneficio propio para la entidad patrocinadora pues si no, estaríamos más bien ante una subvención. Por tal razón resulta esencial la valoración de la contraprestación económica publicitaria y de su equivalencia con la retribución que pudiera derivar del procedimiento de licitación».*

La equivalencia entre las prestaciones de las partes debe quedar clara y meridianamente constatada en los pliegos y en el propio documento contractual, de forma que la colaboración en la publicidad de la Administración por el patrocinado tenga entidad suficiente para constituir una contraprestación a la aportación económica que percibe.

En el contrato de patrocinio prevalece el interés publicitario. Lo que importa es el servicio publicitario prestado, y no la financiación de una determinada actividad de utilidad pública o de interés social, es decir el patrocinador no pretende el fomento de una actividad de interés público a través del destinatario de su aportación, sino obtener de él la colaboración publicitaria comprometida. El interés de la Administración es obtener un retorno publicitario.

En el presente caso, de lo expuesto en la Propuesta de resolución la finalidad pretendida es promover el impulso del desarrollo turístico insular, si bien se desconoce el modo y manera en que se ha materializado la publicidad. Aunque en el reparo de la Intervención Delegada se dice que la factura fue acompañada de un informe sobre la adecuada ejecución del patrocinio, según lo prescrito en el pliego de prescripciones técnicas, no obran en el expediente remitido, ni el citado informe ni el pliego de prescripciones técnicas, por lo que se desconoce en qué medida la entidad contratista ha llevado a cabo el Patrocinio publicitario objeto del contrato.

Establecido lo anterior, al tratarse de un contrato privado se rige, como ya se ha indicado en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las Secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la LCSP con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las

normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a sus efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.

De este modo, dado que su preparación y adjudicación se somete a las pertinentes normas de derecho administrativo y estas no se han cumplido en el presente caso, pues, aunque se inició el expediente de contratación, sólo se llevaron a efecto los actos preparatorios del procedimiento de licitación, que no llegó a concluirse con la antelación suficiente a la celebración del evento, concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los DCCC 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente: *«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios “total y absolutamente” impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTs de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...)».*

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTs de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que se adjudicó verbalmente a la entidad (...)

el contrato cuya nulidad se pretende, como consecuencia de la evidente falta de previsión que impidió finalizar el procedimiento de contratación con anterioridad a la celebración del evento.

En relación con la contratación verbal el art. 37.1 LCSP dispone que «las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia», por lo que la contratación del referido servicio es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpléndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

Debe advertirse, que sobre la base de considerar que el procedimiento de revisión de oficio debe aplicarse de manera restrictiva al tratarse de un cauce extraordinario, es absolutamente necesario que la Administración que haga uso de esta vía procedimental lo haga de una manera rigurosa. Así, vemos que, en la consideración jurídica primera de la propuesta de resolución, relativa a la causa de nulidad del contrato, se señala:

«En el presente caso, toda vez que no se celebró a tiempo el nuevo contrato de servicios para la prestación del mismo por las razones aducidas en el presente informe, y dado que no era posible prescindir de tal prestación hasta que tuviera lugar la adjudicación del correspondiente contrato por el procedimiento establecido y el inicio de su ejecución, se está siguiendo con la prestación por diversos contratistas este año 2023 y se prevé que continuará hasta aproximadamente el mes de septiembre de 2023, es decir, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por tratarse, repetimos, de una prestación esencial para el funcionamiento del servicio público, ya que no se puede renunciar al servicio de “Servicio de emisión de programas especiales de radio” porque es una prestación de uso profesional de los empleados públicos, y que se prevé que comenzará su ejecución el próximo mes de septiembre de 2023».

Por tanto, se evidencia que el organismo autónomo Turismo de Gran Canaria no ha sido riguroso en la tramitación del oportuno expediente de contratación, máxime, cuando se reconoce en la propia Propuesta de Resolución que «no se llegó a adjudicar ni a formalizar el contrato correspondiente antes de su finalización» y en el informe de reparo de la Intervención General se afirma que «Sin embargo, en este supuesto tampoco puede apreciarse la concurrencia de estas circunstancias, pues por el órgano de contratación se consideró imprescindible continuar con la prestación del servicio, cuando el expediente de contratación que se debe tramitar al efecto se encontraba aún en fase de preparación», como ya se expuso en los antecedentes de

hecho, pero tampoco lo ha sido en el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio en el que se llega a desconocer, incluso, en que consistió la prestación patrocinada y cuando se ejecutó la misma, salvo la mención expresa de que tal prestación se ejecutó a entera satisfacción de la Administración.

Sobre esta cuestión, debe suprimirse de la consideración jurídica de la Propuesta de Resolución reproducida la expresión *«porque es una prestación de uso profesional de los empleados públicos»*, pues no tiene nada que ver con el contrato de patrocinio al que se refiere, debiendo, por tanto, subsanarse la Propuesta de Resolución en este sentido, como ya se le ha manifestado a esta Administración en otras ocasiones.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una contratación verbal no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que se han ejecutado las prestaciones propias del contrato de Patrocinio publicitario sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración, que no justifica en modo alguno su actuación omisiva en el presente supuesto.

Así pues, habiéndose obviado el procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el Patrocinio publicitario sin cobertura jurídica formal- y desarrollado el mismo a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

6. En relación con los efectos económicos de la anulación de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del

presente expediente de revisión de oficio está motivado por la efectiva realización del Patrocinio publicitario referido, por la cantidad de 26.750,00 €, y no haberse realizado la correspondiente contratación.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava de la LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio). Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), « (...) *nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma*».

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023 de 20 de julio.

7. De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que se ha dado cumplimiento al objeto del contrato a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa

de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de la prestación, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

No obstante, cabe señalar, al igual que hemos indicado reiteradamente en anteriores ocasiones (Dictámenes 241/2024, de 9 de mayo, 248/2024, de 16 de mayo, o 256/2024, de 29 de mayo), que el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno Derecho de la contratación del Patrocinio publicitario en el evento «*Patrocinio del evento Beyond The Coast Sky Gran Canaria 2024*» por importe total de 26.750,00 €, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos y con las advertencias expuestas en el Fundamento IV, sin perjuicio de la subsanación de la Propuesta de Resolución en los términos señalados en el apartado 4 del citado Fundamento IV del presente Dictamen.