Consejo Consultivo de Canarias

# D I C T A M E N 4 6 6 / 2 0 2 5

**(Sección 2.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 6 de noviembre de 2025.**

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad de la contratación de los servicios para el Patrocinio del denominado "PROYECTO ANAGA", efectuados por la FUNDACIÓN CANARIA DIARIO DE AVISOS, por un importe total de 64.200,00 euros (EXP. 431/2025 RO)*[*].

## F U N D A M E N T O S

### I

**1.** El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad contratación de los servicios para el Patrocinio del denominado "PROYECTO ANAGA", efectuados por la Fundación Canaria Diario de Avisos, por un importe total de 64.200,00 euros (factura E25-24, de 4 de agosto de 2025).

**2.** La legitimación para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, 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 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

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 de la 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.

**3.** En este procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que formuló alegaciones mediante escrito de 18 de septiembre de 2025, mostrando su conformidad.

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, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, 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, de acuerdo con 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.

**4.** 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 de la 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.

**5.** En lo que se refiere a la competencia para resolver el presente procedimiento de revisión, procede señalar que en la Propuesta de Resolución definitiva se afirma sobre ello lo siguiente:

*«Por otro lado, la nulidad según el art. 41.3 LCSP recaerá sobre el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, de esta manera y de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la citada ley, las competencias en materia de contratación en los municipios de gran población a los que se refiere el art. 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se ejercerán por la Junta de Gobierno».*

Asimismo, en lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento, a través del Decreto de la Alcaldía 9535/2025, de 11 de septiembre de 2025, se delegó al Concejal de Área de Presidencia y Planificación del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

**6.** En cuanto a las causas de nulidad en las que se considera que incurre la contratación administrativa que nos ocupa, en la Propuesta de Resolución se señala lo siguiente:

*«Segundo.- El artículo 39 de la LCSP, dice que:*

*"1. Son causas de nulidad de 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:*

*2. Serán igualmente nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra alguna de las causas siguientes:*

*b) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia".*

*Tercero.- Los supuestos de nulidad están recogidos en el art. 47.1 de la LPAC, entre los que se encuentran:*

*" (...)*

*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"».*

**7.** 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 a través del decreto de la Alcaldía 9642/2025, de 12 de septiembre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 12 de marzo de 2026.

## II

**1.** En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, procede reproducir lo manifestado al respecto en la Propuesta de Resolución definitiva objeto del presente Dictamen, en la que se señala:

*«1º.- El Área de Alcaldía - Presidencia procedió a realizar un contrato de patrocinio privado con la FUNDACIÓN CANARIA DIARIO DE AVISOS, por un importe de 64.200,00 €.*

*2º.- Si bien la adjudicataria ejecutó el contrató en los términos pactados, no se tramitó el contrato mediante el procedimiento legalmente establecido. Teniendo en cuenta esta circunstancia, procedería tramitar un procedimiento de revisión de oficio, de acuerdo con el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015 y 38 y sucesivo de la Ley de Contratos del Sector Público.*

*Como resultado de la ejecución de esta prestación, consta recibida en esta administración la siguiente factura:*

| *Número* | *Descripción* | *Importe (€)* | *F. Factura* | *Estado* |
|---|---|---|---|---|
| *24* | *AYTO LA LAGUNA – PROYECTO ANAGA 2/05/2025 Artículo ACT. MEDIOAMBIENTALES Dimensiones 1x1 (Película documental, exposición fotográfica y proyecto educativo).* | *64.200€* | *04/08/2025* | *Conformado* |

*Los servicios han sido prestados efectivamente por el acreedor, de conformidad con las cantidades indicadas, conforme a las condiciones y extensión que figuran en lo solicitado y/o*

*pactado por esta Administración y lo aceptado por el contratista, figurando conformada en el sistema de información contable.*

*3º.- A la vista de todo lo anteriormente expuesto resulta que se ha realizado el servicio de patrocinio privado durante el mes de mayo de 2025, habiéndose omitido por el Área de Alcaldía Presidencia el deber de fiscalización previa y el resto de la tramitación sucesiva contemplada en la Ley de Contratos del Sector Público».*

**2.** Además, se han de completar los presentes antecedentes de hecho, reproduciendo el informe del Director de Comunicación del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, en el que se manifiesta que:

*«En relación con el Patrocinio por parte de este Ayuntamiento al denominado 'Proyecto Anaga', de la Fundación Diario de Avisos, se debe indicar lo siguiente:*

*El 'Proyecto Anaga', desarrollado entre septiembre de 2024 y junio de 2025, engloba la realización de una película documental, una exposición fotográfica y un proyecto educativo, con el objetivo de favorecer tanto la difusión de la riqueza natural del macizo de Anaga como incidir en la necesidad de proteger su ecosistema, y contar con conjunto de materiales didácticos orientados a profesores y estudiantes como parte de su proyecto educativo.*

*A finales de 2024 la Fundación Diario de Avisos cursó una invitación al Ayuntamiento de La Laguna para incorporarse como patrocinador principal del proyecto, aun cuando este ya había iniciado sus primeras acciones en la producción y grabación de la película documental o la realización de las fotografías destinadas a la exposición, si bien aún no habían comenzado aquellas relacionadas propiamente con la exhibición y divulgación de los materiales.*

*Desde el Gabinete de Prensa, se estimó conveniente incorporarse a este Proyecto, ya que, tal y como se indicó en la memoria justificativa elaborada al efecto, "el Patrocinio de un proyecto de estas características y el alcance de las acciones de comunicación asociadas supone para el Ayuntamiento de La Laguna una oportunidad excepcional a la hora de divulgar los valores naturales y de la biodiversidad del macizo de Anaga y revalorizar las políticas de conservación y protección del medio ambiente en el municipio", valorando la triple vertiente del proyecto, al combinar la divulgación científica, la creación artística y la función didáctica reforzada con una presencia amplia en medios de comunicación, tanto escritos como audiovisuales, para llegar al mayor porcentaje posible de población, así como el cálculo de retorno de inversión. En esta decisión se tuvo especialmente en cuenta que "el Ayuntamiento de La Laguna, a través de diferentes áreas municipales y de una manera transversal, lleva años impulsando la divulgación de los valores naturales del Parque Rural de Anaga, así como la riqueza etnográfica de sus caseríos, con rutas de montaña, acciones de formación y*

*divulgación y actuaciones medioambientales de conservación, entre otras", según se indicaba en el citado informe.*

*De acuerdo con estos criterios, se inicia el procedimiento para la firma de un contrato de Patrocinio, Paralelamente, desde la Fundación Diario de Avisos se incorpora la imagen institucional del Ayuntamiento, con mención específica y presencia de su escudo oficial en todas las acciones relacionadas con el proyecto.*

*De manera que el Ayuntamiento de La Laguna ha figurado como patrocinador oficial en la exposición fotográfica 'Anaga, naturaleza infinita', que se ha exhibido en diferentes espacios como la Sala de Ámbito Cultural de El C.I., de Santa Cruz de Tenerife (entre los meses de enero y marzo de 2025); la Sala de Arte del Parque García Sanabria, de Santa Cruz de Tenerife (abril de 2025); Sala Drago del antiguo convento de Santo Domingo de La Laguna (junio 2025), entre otros espacios.*

*De igual modo, el documental 'Anaga, naturaleza infinita', una película de 53 minutos de duración con versiones en español e inglés, se ha podido ver en diferentes municipios como La Laguna (Multicines Tenerife), Santa Cruz de Tenerife (TEA Tenerife Espacio de las Artes), Tacoronte o Puerto de la Cruz.*

*En todas estas proyecciones no solo figura en lugar destacado la imagen institucional del Ayuntamiento, sino que en las presentaciones previas y coloquios posteriores a su proyección se ha mencionado expresamente el Patrocinio del Ayuntamiento de La Laguna. Fuera del marco temporal establecido por el proyecto, la Fundación Diario de Avisos tiene previsto que el documental pueda presentarse en alguno de los más prestigiosos festivales de cine dedicados a la naturaleza, además de su futura programación en abierto.*

*En tercer lugar, en junio de 2025 se lanza un recurso educativo de uso libre y gratuito diseñado para acercar al alumnado de Primaria y Secundaria la riqueza natural del macizo de Anaga. Este recurso incorpora una versión escolar del documental, unidad didáctica completa y material complementario de actividades. En todos ellos el Ayuntamiento de La Laguna aparece como patrocinador oficial.*

*El proyecto cuenta, además, con un sitio web en el que se facilita información actualizada para que el público pueda hacer seguimiento de todas sus actividades vinculadas, en la página oficial de la Fundación Diario de Avisos. También en esta página web figura el escudo del Ayuntamiento de La Laguna como una de las principales entidades patrocinadoras.*

*Por todo lo anterior, estimamos que la Fundación Diario de Avisos ha cumplido con las obligaciones exigibles por parte del Ayuntamiento de La Laguna como patrocinador oficial del proyecto 'Anaga, naturaleza infinita'».*

# III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento, constan en el expediente los siguientes trámites:

- El presente procedimiento se inició a través del decreto de la Alcaldía 9642/2025, de 12 de septiembre, como ya se dijo.

- Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que presentó escrito de alegaciones.

- Por último, se emitió el Informe-Propuesta de Resolución el día 30 de septiembre de 2025.

# 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 deduce del expediente que el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, acordó un contrato privado de Patrocinio con la entidad Fundación Canaria Diario de Avisos, que presentó factura por los servicios prestados en relación con dicho contrato por un valor total de 64.200,00 euros, prescindiendo de la preceptiva tramitación administrativa relativa a su preparación y adjudicación (art. 26 LCSP).

Además, parece deducirse de la motivación de la Propuesta de Resolución que en este caso concurre también como causa de nulidad la carencia e insuficiencia de crédito.

**3.** Sobre la prestación objeto de la factura incorporada al expediente, se hace preciso tener en cuenta, tal y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 51/2025, de 30 de enero -a cuya atenta lectura nos remitimos-, que el contrato de Patrocinio tiene la consideración de un contrato privado de la Administración.

Al tratarse de un contrato privado se rige, 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, en el caso de que no se cumplieran los trámites esenciales de estas, o no se cumpliera con ningún trámite, nos encontraríamos ante una ausencia total y absoluta de procedimiento.

**4.** Son dos las causas de nulidad de pleno derecho invocadas por la Administración autonómica para fundamentar la revisión de oficio de la contratación de referencia: una, la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2, letra b) LCSP]; y la otra, es la relativa a la prestación contractual prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

Respecto a la concurrencia de dos o más causas de nulidad en un mismo procedimiento, en el Dictamen 193/2025, de 9 de mayo, hemos señalado lo siguiente:

*«En el reciente Dictamen 121/2024, de 7 de marzo, con cita del Dictamen 42/2024, de 25 de enero, este Consejo ha razonado lo siguiente:*

*"Al respecto hemos manifestado en el reciente Dictamen 503/2023, de 12 de diciembre, que, ante la concurrencia de causas de nulidad, como en este caso, y aplicando mutatis mutandi el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales (véase en este sentido, los Dictámenes 46/2022, de 3 de febrero, y 63/2020, de 18 de febrero), ` (...) resulta de aplicación la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes´".*

*Continuaba el citado Dictamen 121/2024 diciendo lo siguiente:*

*"Como hemos señalado en el Dictamen 518/2023, de 14 de diciembre, `no cabe duda, por tanto, de que para contratar (...) la Administración Pública ha de disponer de una previa consignación presupuestaria, y que la ausencia de la misma determina la nulidad de pleno Derecho del contrato.*

*Sobre esta cuestión, la jurisprudencia viene considerando que no cabe la adjudicación de ningún contrato sin la existencia de consignación, e incluso que no cabe la iniciación del expediente de contratación sin ella. El Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 8 de junio de 2004, en cuanto que acepta los fundamentos de la sentencia apelada, explica lo siguiente: "No pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gasto, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma e igualmente son nulos de pleno derecho los actos de adjudicación de contratos que carezcan de consignación presupuestaria". En Sentencia de 14 de mayo de 1999 se situaba la nulidad de pleno Derecho en concreto en el acto de la adjudicación, considerando que en los actos previos era solo*

*motivo de anulabilidad: "Referida con carácter general la nulidad de pleno derecho en el ámbito de la contratación administrativa a los supuestos del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 41 del Reglamento General de Contratación), el sentido propio y sustancial de los tipos en él descritos responden a una esencial gravedad, intensidad y trascendencia de las infracciones cometidas, como corresponde a una consecuencia jurídica -cual es la nulidad radical- que se puede hacer valer incluso fuera de los plazos normalmente establecidos para impugnar las actuaciones administrativas. Ahora bien, trasladando esta cesar a los casos específicos previstos en los apartados b) y c) del mencionado artículo del Reglamento, también respecto de ellos ha de predicarse que su ámbito sea solamente comprensivo de los casos de infracciones legales de más evidente gravedad, de modo que sólo de ellos pueda extraerse la conclusión de que la nulidad que produzcan alcance el efecto de radicalidad propio de las nulidades absolutas o de pleno derecho. Atendiendo a este criterio de interpretación, es obligado reconocer que en nada ha de variarse el literal sentido del citado apartado c) del artículo 141 del Reglamento de Contratación, que claramente limita el supuesto normativo de la nulidad de pleno derecho a la circunstancia de que efectivamente se haga la adjudicación sin que medie la pertinente consignación presupuestaria, sin que por eso pueda entenderse comprendido en el apartado el caso aquí debatido, en que se tramitó el expediente sin dicha consignación, la cual, sin embargo, ya existía al tiempo de adjudicarse el contrato, sin que esta doctrina sea desmentida por las sentencias que cita la parte, porque en ellas se trata de adjudicaciones en que la falta de consignación presupuestaria no se había limitado a los actos preparatorios, sino que había permanecido inexistente al perfeccionarse el correspondiente contrato´. Conforme a esta tesis jurisprudencial, pues, no solo en el momento en que se adjudica el contrato, se perfecciona el mismo y, por tanto, cuando se adquiere el compromiso de gasto es cuando debe existir ya la consignación presupuestaria; también cuando se autoriza ese compromiso de gasto, esto es, cuando se autoriza el gasto, que es al iniciarse el expediente, aunque la invalidez se vuelva radical y, por tanto, insubsanable a partir de la adjudicación".*

*En buena lógica, haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido es la primera en el tiempo, pues la carencia o insuficiencia de crédito se ha de acreditar en el momento de la adjudicación del contrato, por lo que siendo los actos preparatorios (la necesaria licitación) anteriores a la necesidad de existencia de crédito (adjudicación) se ha de empezar por analizar la concurrencia de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido».*

Esta doctrina resulta aplicable al presente asunto, por lo que, en el análisis de este procedimiento, habrá de entenderse que la declaración de nulidad se funda, en primer lugar, en la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, conforme a lo previsto en el art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP. Una vez apreciada la concurrencia de esta causa, las demás resultan irrelevantes.

Por último, en la Propuesta de Resolución se hace mención a la omisión de la fiscalización. Es preciso señalar una vez más, que la omisión de la función interventora no está tipificada como una causa de nulidad radical en el art. 39 LCSP, sino que se trata de una anulabilidad subsanable, cuestión sobre la que este Consejo Consultivo se ha pronunciado en multitud de Dictámenes (por todos, Dictámenes 318/2023, de 20 de julio; 386/2023, de 5 de octubre; 412/2023, de 19 de octubre; 534/2024, de 24 de septiembre; 53 y 54/2025, de 30 de enero), a cuyos pronunciamientos nos remitimos.

**5.** En relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero [con cita de los Dictámenes 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 Dictámenes 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.

**6.** Sentado lo anterior, procede indicar que, en el presente caso, consta acreditado, en relación con el «Patrocinio del PROYECTO ANAGA», servicio prestado por la Fundación Canaria Diario de Avisos, la contratación verbal del citado servicio, sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente para la licitación ordinaria de tal prestación, por lo que la citada contratación es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en el art. 39.1 LCSP y el art. 47.1, letra 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 del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Asimismo, y como nos hemos manifestado en anteriores ocasiones [*v.gr.*, entre otros muchos, Dictamen 132/2024, de 14 de marzo], se ha de recordar el carácter formal de la contratación pública y la prohibición de que la Administración esté recibiendo prestaciones remuneradas sin la existencia de un previo procedimiento de contratación adjudicando dicha prestación, tal y como nos indica el art. 37.1 LCSP: «*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 todo ello, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el Patrocinio publicitario sin cobertura jurídica formal-; sin que nos encontremos en presencia de una contratación de carácter de emergencia; y, habiéndose desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir –en unión de criterio con el órgano instructor- que en el presente caso concurre la causa de nulidad alegada [art. 47.1, letra e) LPACAP], por lo que se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución.

**7.** En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a la factura a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las*

*partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*».

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 restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada [62.400,00 €], 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.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por una cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

**8.** Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de una factura.

En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.*, levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

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). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros

pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.*, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « (…) *antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento*».

En definitiva, cabe señalar que la prestación de los servicios y 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.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de los servicios para el Patrocinio del denominado "PROYECTO ANAGA", efectuados por la FUNDACIÓN CANARIA DIARIO DE AVISOS, por un importe total de 64.200,00 euros, se dictamina favorablemente en virtud de los razonamientos y con las advertencias señaladas en el Fundamento IV de este Dictamen.