Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 5 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de marzo de 2026.

Dictamen solicitado por el Presidente del organismo autónomo Turismo de 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 denominado «Patrocinio Maspalomas Pride by Freedom 2025» (EXP. 8/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 12 de enero de 2026 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 16 de ese mismo mes y año], tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución [formulada por *«Turismo de Gran Canaria»* -en adelante, TGC-, Organismo Autónomo del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria] que pone fin al procedimiento administrativo de declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio denominado *«Patrocinio Maspalomas Pride by Freedom 2025»*; servicio prestado por la entidad *«Freedom Asociación LGTB»* a favor de TGC por un importe total de 35.000 euros.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del Organismo Autónomo TGC, 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 -en adelante, 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 organizaciones

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

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 solicitara el dictamen por el Presidente de TGC, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la precitada entidad [art. 10.2, letra a) de los estatutos de TGC -BOC, n.º 240, de 23 de noviembre de 2021-].

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 2017 -en lo sucesivo, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto porque la contratación que se pretende declarar nula fue concertada 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 Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, 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.

4. En el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien ha comparecido en las actuaciones manifestando su conformidad con la nulidad planteada.

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, 533/2023, de 21 de diciembre, y 201/2024, de 24 de abril, 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.

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 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.

Por tanto, 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.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al Presidente de TGC [art. 7.1, letra e) y 10.2, letras f) y q) de los estatutos de TGC en relación con el art. 41.3 y la Disposición adicional segunda de la LCSP].

7. 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad -plazo que se cumpliría el día 16 de junio de 2026-. Por lo que el presente procedimiento administrativo no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. Consta en las actuaciones la tramitación de expediente de licitación n.º 914/2025, en el que *« (...) se hicieron el Pliego de Prescripciones Técnicas, (el) Informe de conveniencia e idoneidad, aspectos de negociación del patrocinio, pero el mismo no se llegó a continuar en su trámite. Como consecuencia de ello no se llegó a adjudicar ni a formalizar el contrato»* de *«Patrocinio publicitario en el evento "Maspalomas Pride by Freedom 2025"».*

Efectivamente, como se indica en la Propuesta de Resolución y una vez « (...) consultado el expediente 914/2025 de este Organismo, se constata que en el mismo se llegaron a redactar documentación previa a la aprobación del inicio del expediente de contratación referida a la necesidad e idoneidad en cuanto a su patrocinio, propuesta de pliego de prescripciones técnicas, pero, en ningún caso, no se llegó a aprobar el inicio del expediente de contratación antes de su celebración». Sin embargo, *« (...) constituyendo el Patrocinio Maspalomas Pride By Freedom 2025 una prestación de carácter esencial para el cumplimiento de los fines de este Organismo en cuanto redunda en el desarrollo promocional de la Isla, por parte de los servicios correspondientes se optó por la continuidad del citado patrocinio mediante la contratación verbal para que continuara con las prestaciones derivadas del patrocinio de referencia»* -Antecedentes de hecho segundo y tercero de la Propuesta de Resolución-.

2. Figura en el expediente instruido la presentación, por parte de la entidad *«Freedom Asociación LGTB»*, de factura -fechada el 31 de octubre de 2025- por la que se le reclama al Organismo Autónomo TGC el abono del siguiente concepto e importe: *«Maspalomas Pride by Freedom»*, *«35.000 €»*.

3. Mediante informe de 31 de octubre 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 art. 47 LPACAP y de conformidad con lo establecido en el art.

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.

4. Con fecha 17 de noviembre de 2025 se emite informe por la técnica de Promoción Turística -con el visto bueno del Director-Gerente de TGC- *« (…) acerca de las causas que motivaron la nulidad de las actuaciones y en el que se justifica que ésta no es imputable al interesado, y que dicho servicio es esencial para el funcionamiento y el cumplimiento de los fines de Turismo de Gran Canaria. Asimismo, se informa que:*

- Que examinada la documentación obrante en dicho reparo se observa que las mismas obedecen a Servicios durante el Patrocinio Maspalomas Pride By Freedom 2025, todos ellos relacionados con la actividad diaria y necesaria para el desempeño y logro de los fines de un Organismo de promoción turística como es Turismo de Gran Canaria.

- Que los servicios objeto del presente reparo han sido encargados con el visto bueno de la Gerencia y, por tanto autorizados, siendo los mismos esenciales para la correcta ejecución de los servicios públicos que tiene encomendados este Organismo, atendiendo asimismo al ámbito de competencias y de servicios que obligatoriamente debe prestar este Organismo Autónomo, formando parte de su Plan de Acciones Anuales.

- Que los referidos servicios han sido realizados por parte del proveedor de forma correcta y a plena satisfacción de Turismo de Gran Canaria, por lo que los mismos superan el correspondiente juicio de calidad para el técnico que suscribe.

- Que los precios facturados se corresponden con los precios de mercado y no están por encima de los técnicamente asumibles por una Administración pública responsable.

El importe de las facturas presentadas e informadas, objeto de este informe, asciende a un total de Treinta y Cinco Mil Euros (35.000,00 €) y todas carecen de tramitación administrativa».

Asimismo, *« (…) mediante informe de fecha 25 de noviembre de 2025, por el Director-Gerente, se hacen constar los extremos previstos en el apartado a.2) de la Instrucción Cuarta, aprobada mediante Decreto número 412/22 de la Presidencia del Cabildo de Gran Canaria»* -Antecedente de hecho sexto de la Propuesta de Resolución-.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 16 de diciembre de 2025 se dicta Decreto n.º 844/2025, de la Presidencia de TGC, por el que se acuerda *«iniciar el procedimiento administrativo de revisión de oficio contemplado en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del*

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para declarar la nulidad del contrato verbal, adjudicado directamente, para la prestación del servicio: "Patrocinio Maspalomas Pride by Freedom 2025" y proceder al pago al interesado, en concepto de devolución del valor de las prestaciones recibidas a fin de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración por causa de haber incurrido en el supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con el artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...) ».

Asimismo, se concede a la entidad contratista *« (...) un plazo de 10 días hábiles para que pueda aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio».*

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a la contratista.

2. Con fecha 30 de diciembre de 2025 la entidad *«Freedom Asociación LGTB»* presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

3. Con fecha 7 de enero de 2026 se evacua Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación -verbal- del servicio de referencia, al haberse incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total [35.000 €] de la factura presentada por la entidad contratista.

4. Mediante oficio de 12 de enero de 2026 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 16 de ese mismo mes y año], el Sr. Presidente de TGC solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

5. Con fecha 19 de febrero de 2026 se adopta acuerdo de la Sección II de este Consejo Consultivo por el que se requiere *« (...) de la Administración actuante la información o documentación que a continuación se expresa:*

- Expediente de contratación n.º 914/2025 relativo al "Patrocinio Maspalomas Pride By Freedom 2025" en el que conste el Pliego de Prescripciones Técnicas, Informe de conveniencia e idoneidad, aspectos de negociación del patrocinio, al que hace referencia en el Reparo de la Intervención Delegada.

- El Informe de la Técnica de Promoción Turística de fecha 17 de noviembre de 2025.

- Informe complementario por el que se aclare en qué ha consistido el retorno publicitario obtenido por la contraprestación económica a favor del patrocinador».

6. Con fecha 5 de marzo de 2026 el Organismo autónomo TGC remite la documentación solicitada por este Consejo Consultivo, incorporándose, asimismo, «*informe complementario del retorno de la inversión del Maspalomas Pride By Freedom organizado por Freedom Asociación LGBT*».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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 la instrucción del procedimiento de revisión de oficio- la declaración de nulidad de la contratación verbal del *«Patrocinio Maspalomas Pride by Freedom 2025»*. Contrato publicitario suscrito por TGC con la entidad *«Freedom Asociación LGTB»*.

Tal y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 195/2025, de 9 de mayo [con cita del anterior Dictamen 51/2025, de 30 de enero], *«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 (TACRC) 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 el 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».

Consideraciones jurídicas que resultan de plena aplicación al supuesto ahora analizado.

3. 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 *«la 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. Sentado lo anterior, procede indicar que, en el presente caso, consta acreditada la contratación verbal -por parte del Organismo autónomo TGC- del Patrocinio publicitario relacionado con el evento *«Maspalomas Pride by Freedom 2025»* -servicio prestado por la entidad *«Freedom Asociación LGTB»*-; siendo evidente que no se han 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.

Así pues, y 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 de referencia sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto -y, por tanto, sin cobertura jurídica alguna-.

Asimismo, y como hemos manifestado en anteriores ocasiones [*v.gr.*, 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 servicio 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 en lo que se refiere a la concurrencia de la citada causa de nulidad de pleno derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas 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 n.º 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 las prestaciones ejecutadas por el contratista ha de coincidir con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada [35.000 €], debiendo incluir la totalidad del precio del servicio efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos, entre otros muchos, en los Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, y 466/2025, de 6 de noviembre, 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.

6. No es la primera vez que el Organismo Autónomo TGC solicita dictamen a este Consejo sobre la revisión de oficio de una contratación irregular, alegando como causa el haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido en la LCSP, sino que, al contrario, parece que su reiteración constituye una práctica habitual.

Por este motivo, 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, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

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 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 sometida al parecer de este Consejo Consultivo de Canarias se considera que es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente la declaración de nulidad pretendida, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.