



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 3 2 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Presidente de Turismo de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canarias y (...) (EXP. 235/2026 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» el 2 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 4 de junio de 2026 tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del «Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canaria y (...)».

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 organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

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.

4. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa, mediante notificación por correo electrónico sin que conste la formulación de 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 procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP, el cual permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, 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.

Así, la revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa.

En este concreto expediente, la revisión de oficio se fundamenta en el supuesto previsto en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, que dispone que son nulos de pleno derecho «*los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición*».

En consecuencia, para que proceda la declaración de nulidad del acto que se revisa, el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable, no pudiendo declararse tal nulidad si, por el contrario, el dictamen fuera desfavorable.

6. En cuanto a la competencia del órgano para resolver la revisión de oficio, la LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al «*órgano competente*» (art. 106.3).

De conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2.h) de los Estatutos de Turismo de Gran Canaria (BOP n.º 138 de 17 de noviembre de 201), será competencia del Presidente la autorización, con su firma, de toda clase de convenios y acuerdos con entidades públicas o privadas que sean precisos para el cumplimiento de los fines de Turismo de Gran Canaria, previa aprobación de estos por el Consejo Rector cuando incluyan compromisos económicos superiores a los 600.000,00 €.

De acuerdo con lo recogido en el apartado q) del mencionado art. 10 de los Estatutos de Turismo de Gran Canaria, le compete a su presidente la Revisión de oficio de sus propios actos y resoluciones.

En consecuencia, la incoación y la resolución del presente procedimiento corresponde al Presidente del organismo autónomo Turismo de Gran Canaria.

7. En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se inició mediante Decreto del Sr. Presidente de Turismo de Gran Canaria n.º 2026-001, de fecha 7 de enero de 2026. No obstante, por Decreto 421/2026 de 1 de junio de 2026 se acordó la suspensión del plazo máximo 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.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. En el mes de abril de 2024 se inició la preparación de una campaña promocional en el mercado alemán con la empresa (...) ((...)), mediante convenio de colaboración (Exp. 721/2024) con la finalidad de aumentar el número de turistas alemanes hacia Gran Canaria

2. De la memoria justificativa incorporada al Expediente 721/2024 sobre la tramitación del convenio de colaboración, se dispone lo siguiente:

«1. Objeto del Convenio

Realización de campaña promocional online conjunta con (...) en Alemania con el objetivo de aumentar el nivel de familiaridad con los agentes de viaje alemanes con los clientes finales. Otro de los objetivos de esta campaña es mejorar la imagen de nuestro destino y usar las acciones de marketing para hacer énfasis en la variedad de nuestros productos turísticos

(...)

Las acciones a realizar son:

Acciones canales propios:

Diversos banners: acción B2C en web de (...) Germany, tanto en la página principal como en las páginas de paquetes turísticos y motor de reservas. Integración de logo e imagen de la isla. Banner tamaños 160 x 600, 970 x 90, 728 x 90, 468 x 60 y 300 x 250. Impresiones: 240.156. Fecha: junio 2024. Coste Turismo de Gran Canaria: 6.724,50 euros. Coste (...): 6.724,50 euros.

Redes Sociales: acción B2C a través de un post en perfiles Facebook e Instagram de (...). Integración de logo e imagen de la isla. Impresiones: 250.000. Cuota de clicks: entre 0,34% y 0,78. Fecha: 11.6.2024. Coste Turismo de Gran Canaria: 5.775,50 euros. Coste (...): 5.775,50 euros.

Landing page: acción B2C en web de (...) Germany, creación de una landing page de Gran Canaria con integración de logo, imagen, vídeo y textos de la isla. Fecha: junio 2024. Libre de costes.

Acciones canales externos:

Passport Ads: acción B2C de Display Ads en webs alemanas externas con enlace a (...) y posibilidades de conversión. Integración de logo e imagen de la isla. Display Ads tamaños 728 x 90, 160 x 600, 320 x 50, 300 x 600 y 300 x 250. Impresiones: 2.500.000. Posibilidad de

diversos temas: sol y playa, wellness, navegación, gastronomía, actividades en la naturaleza, deportes. Fecha: junio 2024.

Coste Turismo de Gran Canaria: 12.500 euros. Coste (...): 12.500 euros.

El coste total de la campaña asciende a 50.000 euros (impuestos incluidos), de los que Turismo de Gran Canaria abonará 25.000 euros, impuestos incluidos, y el resto será abonado por (...).

2. Necesidad y oportunidad del convenio

(...) es una OTA (un turoperador online) que trajo 21.000 clientes a Gran Canaria en el año turístico 22/23, y que prevé traer este año 23/24 27.300 clientes. Por todo lo dicho, consideramos que los motivos contemplados justifican la necesidad de celebrar este convenio con (...), a través de (...), en base a un fin común de interés general.

3. Impacto económico del convenio

Consideramos que la inversión acordada por cada parte es razonable y proporcionada, en función del mercado y número de acciones a llevar a cabo, teniendo asimismo referencia (en especial para los medios propios), de acciones semejantes llevadas a cabo en ocasiones anteriores.

Todo esto se basa en la relación de actuaciones y presupuesto de gastos e ingresos de las mismas, presentadas en la presente Memoria.

Dada la inversión publicitaria prevista y los resultados previstos de impacto publicitario de las mismas, se considera rentable desde el punto de vista promocional para la institución llevar a cabo este convenio de colaboración.

(...)

5. Análisis del carácter no contractual y no subvencional de la actividad

Indicar que consideramos que el presente Convenio no tiene por objeto prestaciones propias de los contratos, ni se trata de un convenio que instrumente una subvención, estando enfocado el Convenio como un convenio de colaboración ordinario contemplado en el Capítulo VI de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

6. Cumplimiento de la Ley 40/2015

En base a lo planteado en la presente Memoria, y salvo error u omisión, se considera que el convenio propuesto cumple con lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público».

3. Consta en el expediente remitido Borrador de convenio de colaboración que no llegó a suscribirse, en el que figuran las siguientes estipulaciones:

«PRIMERA. - OBJETO

El objeto de la presente campaña es incrementar la afluencia de turismo proveniente del mercado alemán para el verano 2024 y el invierno 2024/2025 a Gran Canaria, así como reforzar la promoción de Gran Canaria como destino completo que satisface todo tipo de expectativas: sol y playa, turismo familiar, golf, deportes acuáticos, ocio, etc.

Que la Presidencia de Turismo de Gran Canaria, ha aprobado mediante Decreto la realización de una Campaña Promocional en el mercado alemán juntamente con (...).

SEGUNDA. - FINANCIACIÓN

Estas acciones promocionales tendrán un coste total de CINCUENTA MIL euros (50.000 €), de las cuales TURISMO aportará Veinticinco mil Euros (25.000 €), impuestos incluidos y (...) aportará los restantes Veinticinco Mil euros (25.000 €).

TERCERA-. PRESTACIONES

Las acciones por desarrollar, con motivo de la presente campaña promocional y a las que vienen obligadas a realizar, las comparecientes en lo que respectivamente se especifica, que se realizarán a partir de 1 junio de 2024 y serán las expuestas a continuación:

ACCIONES A REALIZAR:**Acciones externas:**

Passport Ads: acción B2C de Display Ads en webs alemanas externas con enlace a (...) y posibilidades de conversión. Integración de logo e imagen de la isla. Display Ads tamaños 728 x 90, 160 x 600, 320 x 50, 300 x 600 y 300 x 250. Impresiones: 2.500.000. Posibilidad de diversos temas: sol y playa, wellness, navegación, gastronomía, actividades en la naturaleza, deportes. Fecha: junio 2024. Coste Turismo de Gran Canaria: 12.500 euros. Coste (...): 12.500 euros.

B) Acciones internas:

Diversos banners: acción B2C en web de (...) Germany, tanto en la página principal como en las páginas de paquetes turísticos y motor de reservas. Integración de logo e imagen de la isla. Banner tamaños 160 x 600, 970 x 90, 728 x 90, 468 x 60 y 300 x 250. Impresiones: 240.156. Fecha: junio 2024. Coste Turismo de Gran Canaria: 6.724,50 euros. Coste (...): 6.724,50 euros.

Redes Sociales: acción B2C a través de un post en perfiles Facebook e Instagram de (...). Integración de logo e imagen de la isla. Impresiones: 250.000. Cuota de clicks: entre 0,34% y 0,78. Fecha: 11.6.2024. Coste Turismo de Gran Canaria: 5.775,50 euros. Coste (...): 5.775,50 euros.

Landing page: acción B2C en web de (...) Germany, creación de una landing page de Gran Canaria con integración de logo, imagen, vídeo y textos de la isla. Fecha: junio 2024. Libre de costes.

TURISMO facilitará a (...) el logotipo, imágenes, textos, audiovisuales y demás material necesario para la correcta ejecución de las acciones citadas, no pudiendo (...) emitir material alguno sin la conformidad previa del departamento de publicidad y marketing de TURISMO.

La compra de los espacios publicitarios y la organización de los eventos señalados serán llevadas a cabo directamente por (...).

En todas las acciones previstas en el presente convenio y no suficientemente concretadas, la concreción de las mismas se llevará a cabo de mutuo acuerdo entre las Partes en función de la oportunidad y conveniencia. Asimismo, dada la situación excepcional existente a nivel internacional, se conviene la posibilidad de tener que modificar algunas acciones por razones coyunturales, siempre de mutuo acuerdo y considerando una equivalencia entre ambas acciones.

Una vez concluida la campaña o acciones promocionales antes descritas, (...) remitirá a TURISMO la siguiente documentación:

Justificación de la efectiva realización de las acciones (originales de los anuncios en periódicos y revistas, pantallazos de las acciones en Internet, pantallazos de las ofertas enviados por e#mail, informe sobre la realización de acciones formativas o workshops, certificaciones de emisión, etc (...)).

Un informe evaluando los resultados de la campaña/acciones promocionales, sin el cual no se procederá al pago de la factura final que se emita en el marco de este convenio.

Las fechas y acciones no definidas en el presente convenio serán concretadas por las Partes de mutuo acuerdo en función de la oportunidad y conveniencia de las mismas.

CUARTA. - FACTURACIÓN Y PAGO

El coste total del convenio será de 50.000 € (impuestos incluidos), de los cuales TURISMO abonará 25.000 € (impuestos incluidos), y (...) abonará 25.000 € (impuestos incluidos).

Las facturas se emitirán una vez finalizada la campaña y deberán venir acompañadas de la documentación que se cita en la cláusula anterior, sin la cual no podrá procederse al pago.

Una vez recibidas las facturas y los informes, TURISMO procederá a su validación y abonará, por transferencia bancaria, los importes debidos a (...) en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, modificada por la Ley 11/2013 de 26 de julio.

(...) ».

4. Según consta en la Propuesta de Resolución, *«Diversas vicisitudes impidieron la suscripción del mencionado convenio antes de la finalización de las acciones, lo que impidió acometer la tramitación y formalización».*

5. Por la entidad (...) se procedió a la presentación de la factura 52024002831 de 16 de diciembre de 2024 por las prestaciones correspondientes a la campaña de co-marketing Gran Canaria-(...) 2024, por importe de 25.000 €.

6. Mediante informe de fecha 21 de enero 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 (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».*

7. El 26 de diciembre 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.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido las siguientes actuaciones:

1. Mediante Decreto n.º 2026/0001 de 7 de enero de 2026 se acuerda:

«Primero. - Iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad del “Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canaria y Alemania” así como el abono a las entidades que se relacionan del valor de las prestaciones efectuadas por los importes y conceptos que se detallan a continuación (...)».

2. Se otorga trámite de audiencia a la entidad interesada, mediante notificación por correo electrónico ante la imposibilidad material de que la entidad, domiciliada en Estados Unidos, pudiera acceder a la sede electrónica de Turismo de Gran Canaria. Transcurrido el plazo conferido, no se formulan alegaciones.

3. Se formula Informe-Propuesta de Resolución por la que se propone al órgano competente para resolver:

«Primero. - La declaración de nulidad del “Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canaria y Alemania” así como el abono a las entidades que se relacionan del valor de las prestaciones efectuadas por los importes y conceptos que se detallan a continuación (...)».

4. Consta Informe de fiscalización de la Intervención Delegada por el que *«se fiscaliza favorablemente la propuesta de acuerdo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la contratación verbal denominado “Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canaria y Alemania” por la entidad (...) (880392667) por importe de 25.000,00 €, así como el abono de los servicios prestados en compensación y liquidación del contrato al objeto de evitar el enriquecimiento injusto de esta Administración, condicionado a que el Consejo Consultivo de Canarias informe favorablemente a dicha nulidad».*

5. Solicitado el Dictamen de este Consejo Consultivo el 2 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 4 de junio de 2026, en sesión celebrada el día 9 de julio de 2026 se adoptó el Acuerdo de requerir documentación complementaria, con suspensión del plazo de emisión del dictamen de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio).

6. El 1 de septiembre de 2026 tuvo entrada la documentación requerida.

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 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).

La aplicación de las causas de revisión de oficio de actos firmes en vía administrativa ha de ser rigurosa, por ello, debe ceñirse a las causas tasadas de nulidad de pleno derecho, en este caso previstas en el art. 47.1 LPACAP, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva.

2. En el presente caso, se pretende declarar nulo de pleno derecho el «Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canaria y Alemania», al considerar concurrente la causa de nulidad del art. 47.1 e) LPACAP, toda vez que no se llegó a formalizar el convenio antes de que finalizara el plazo de ejecución de las prestaciones a las que se obligaban ambas partes.

En primer término, debe precisarse cuál es el acto cuya nulidad se pretende, pues a lo largo del procedimiento de revisión de oficio, se alude de forma indistinta a un contrato y a un convenio de colaboración, generando confusión en torno al objeto del procedimiento de revisión de oficio.

En este sentido, la Intervención Delegada que formula el reparo suspensivo a la autorización, disposición y reconocimiento de la obligación existente, hace alusión a

los preceptos de la LCSP para señalar que supera el importe del contrato menor (art. 118.1 LCSP) y que no es aplicable la tramitación de emergencia (art. 120 LCSP), y que por ese motivo procedía la tramitación de un Convenio entre ambas partes.

Por otra parte, en el informe técnico de fecha 26 de diciembre de 2025 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.

Finalmente, el Informe Propuesta de Resolución lleva por rúbrica: *«Informe Propuesta de revisión de oficio para declarar la nulidad del expediente de contratación denominado “Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canaria y (...)”»*. Se hace alusión a *«la competencia del órgano de contratación para declarar la nulidad del contrato»* y a la *«aplicación a la contratación administrativa del principio general del Derecho que proscribe el enriquecimiento injusto»*.

La parte resolutive propone *«La declaración de nulidad del “Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canaria y Alemania”»*.

Pues bien, a pesar de empleo indistinto de los términos convenio y contrato, y la expresa mención a la declaración de nulidad del Convenio de colaboración, procede establecer con precisión naturaleza del acto objeto de revisión, pues la calificación como convenio o contrato no es meramente nominal, sino que determina el régimen jurídico aplicable, y la calificación depende del objeto y de las prestaciones asumidas, no del *nomen iuris* elegido por las partes. Aunque, ya sea convenio o contrato, la omisión del procedimiento legalmente establecido acarrea, en ambos casos, la nulidad de pleno derecho del acto, el régimen jurídico aplicable difiere, debiendo este Consejo Consultivo, como garante de la adecuación al ordenamiento jurídico de los asuntos sometidos a Dictamen, pronunciarse sobre todas las cuestiones jurídicas que pueden suscitarse.

El art. 47.1 LRJSP define los convenios como acuerdos con efectos jurídicos adoptados por Administraciones, organismos y entidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común, y añade expresamente que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos; si lo

tienen, su naturaleza y régimen jurídico se ajustarán a la legislación de contratos del sector público.

Por su parte, el art. 6 LCSP regula la exclusión de los convenios del ámbito de aplicación de la Ley, cuando reúna los requisitos previstos en el precepto, el principal de ellos es que el contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley, a lo que se añade, además, las siguientes condiciones para la exclusión:

«a) Las entidades intervinientes no han de tener vocación de mercado, la cual se presumirá cuando realicen en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 por ciento de las actividades objeto de colaboración. Para el cálculo de dicho porcentaje se tomará en consideración el promedio del volumen de negocios total u otro indicador alternativo de actividad apropiado, como los gastos soportados considerados en relación con la prestación que constituya el objeto del convenio en los tres ejercicios anteriores a la adjudicación del contrato. Cuando, debido a la fecha de creación o de inicio de actividad o a la reorganización de las actividades, el volumen de negocios u otro indicador alternativo de actividad apropiado, como los gastos, no estuvieran disponibles respecto de los tres ejercicios anteriores o hubieran perdido su vigencia, será suficiente con demostrar que el cálculo del nivel de actividad se corresponde con la realidad, en especial, mediante proyecciones de negocio.

b) Que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común.

c) Que el desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público».

Por ello, la distinción entre convenio de colaboración y contrato administrativo no depende del nombre que las partes den al instrumento (*nomen iuris*), sino de su verdadera naturaleza jurídica, que debe obtenerse atendiendo al contenido real del negocio y al conjunto de sus cláusulas. La Administración no puede sustraer un negocio al régimen de contratación pública mediante su simple denominación como convenio de colaboración si, por su contenido, concurren prestaciones recíprocas típicamente contractuales y una finalidad de satisfacción de necesidades públicas mediante un operador económico.

Esta idea aparece formulada de manera expresa por la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 Feb. 2004 (Rec. 6693/2001) y reiterada después por la STS de 5 de abril de 2011, que insisten en que el «*nomen iuris*» no puede servir para eludir el régimen jurídico que corresponda.

La STS de 18 de febrero de 2004 declara que los convenios celebrados con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado para satisfacer un interés público han de someterse a los principios de publicidad, competitividad e igualdad de oportunidades, siempre que su objeto coincida con el de los contratos regulados en la legislación contractual o en normas administrativas especiales.

El convenio y el contrato comparten la bilateralidad, pero se diferencian por la posición de las partes, la finalidad perseguida y la estructura de sus prestaciones. En el convenio existe cooperación para un fin común; en el contrato, una parte satisface su interés mediante una prestación que la otra ejecuta a cambio de una contraprestación, normalmente un precio. Por ello, la diferencia esencial radica en que el convenio de colaboración es un instrumento de cooperación para la consecución de un fin común de interés público, mientras que el contrato administrativo responde a un intercambio oneroso de prestaciones.

El convenio de colaboración se distingue del contrato administrativo atendiendo, ante todo, a la naturaleza real del negocio. Habrá convenio cuando exista una verdadera cooperación para una finalidad pública común, normalmente en un marco de igualdad entre las partes y sin alteración de competencias, y siempre que el objeto no sea propio de un contrato administrativo típico o especial. Habrá contrato administrativo, aunque se le denomine convenio, cuando el negocio tenga por objeto prestaciones propias de la contratación pública.

Cuando el negocio presenta un objeto coincidente con el de los contratos regulados por la legislación de contratos o por normas administrativas especiales, no puede quedar extramuros de la contratación pública por el simple expediente de llamarlo convenio.

Cuando el convenio se celebra con sujetos privados, la jurisprudencia es especialmente estricta. La STS de 18 de febrero de 2004 admite la existencia de convenios con personas físicas o jurídicas privadas para la satisfacción de un interés público, pero solo fuera del régimen contractual cuando el objeto no coincida con el de los contratos administrativos o concurra alguna circunstancia excepcional, como la inexistencia de contraprestación pecuniaria que lo dote de carácter esencialmente gratuito o los supuestos excepcionales previstos en la normativa entonces vigente.

Se distingue el convenio de colaboración del contrato administrativo atendiendo, ante todo, a la naturaleza real del negocio. Habrá convenio cuando exista una verdadera cooperación para una finalidad pública común, normalmente en un marco

de igualdad entre las partes y sin alteración de competencias, y siempre que el objeto no sea propio de un contrato administrativo típico o especial. Habrá contrato administrativo, aunque se le denomine convenio, cuando el negocio tenga por objeto prestaciones propias de la contratación pública o se utilice esa fórmula para eludir los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y transparencia.

3. Trasladada la anterior doctrina al caso que nos ocupa, podemos concluir que, a pesar de la denominación de convenio de colaboración utilizada por Turismo de Gran Canaria para articular el negocio jurídico, estamos ante un verdadero contrato administrativo de servicios.

El objeto es la realización de una prestación por la empresa (...) (turoperador online), a través de (...) (...), consistente en realizar una campaña promocional online de la isla de Gran Canaria en Alemania, a cambio de un precio (25.000 €) para lo cual la empresa presenta las facturas correspondientes que deben ser abonadas por Turismo de Gran Canaria.

Si bien en el borrador de convenio de colaboración, en su estipulación segunda, se dice que las acciones promocionales tendrán un coste total 50.000 €, de las cuales TURISMO aportará 25.000 €, impuestos incluidos y (...) aportará los restantes 25.000 €, lo cierto es que en el convenio sólo se hace referencia al abono de las facturas emitidas por (...) que se emitirán una vez finalizada la campaña y deberán venir acompañadas de la documentación que se cita en la cláusula anterior, sin la cual no podrá procederse al pago. Una vez recibidas las facturas y los informes, TURISMO procederá a su validación y abonará, por transferencia bancaria.

Por tanto, podemos concluir que no concurren los rasgos propios del convenio de colaboración, pues no existe un fin común o interés compartido para una actuación coordinada de las partes, en plano de igualdad, sin supremacía de una sobre otra, ni una puesta en común de medios personales, materiales o funcionales, sino que hay una prestación a cambio de un precio, con un evidente intercambio oneroso propio del contrato. La relación se articula sobre la onerosidad y la reciprocidad de prestaciones.

Sólo cabe hablar de convenio cuando exista una actuación conjunta de los sujetos intervinientes para la consecución de un objetivo común, ajena a la idea de intercambio patrimonial. Por el contrario, como ocurre en este caso, cuando se trata de satisfacer una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza el otro sujeto, no estamos ante un convenio, sino ante una figura contractual. La existencia de un precio refuerza decisivamente la calificación contractual. Si la empresa privada

recibe una remuneración por desarrollar la campaña, la relación responde al esquema típico de prestación retribuida propio del contrato, no al de cooperación institucional para un fin común.

Por tanto, el acuerdo entre una Administración pública y una empresa privada para desarrollar una campaña de promoción turística a cambio de un precio debe considerarse, con carácter general, un contrato administrativo, normalmente un contrato de servicios y, en su caso, especial si así lo exigiera su objeto, pero no un convenio de colaboración. Solo cabría hablar de convenio si existiera una verdadera comunidad de fines y una actuación conjunta ajena al intercambio patrimonial, sin prestaciones propias de contrato ni precio como contraprestación.

En consecuencia, si la empresa privada asume la realización de una campaña de promoción turística, de acciones promocionales o de servicios de difusión para la Administración, y ésta paga un precio, la figura correcta es la contractual. No existe una mera colaboración en pie de igualdad para un fin común. La mera presencia de una finalidad pública —como la promoción turística del territorio— no basta por sí sola para transformar el negocio en convenio de colaboración. Cuando además existe intercambio patrimonial con contraprestación económica, el negocio queda reconducido al ámbito contractual.

Por tanto, estando ante un verdadero contrato administrativo la Administración debió respetar los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y transparencia, sin utilizar el convenio como mecanismo para eludir la contratación pública o para favorecer arbitrariamente a un operador privado.

4. Por todo ello, al no haber seguido el procedimiento de contratación previsto en la LCSP se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido que garantiza la libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

La contratación de los referidos servicios 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.

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 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.

Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad del art. 47.1 e) LPACAP, y el abono de las prestaciones realizadas al contratista, ahora bien la omisión del procedimiento debe ser entendida desde la perspectiva contractual y por tanto desde la aplicación de la LCSP (arts. 39.1, 41.1 y 42 LCSP), por lo que deberá procederse a las correcciones pertinentes sobre el régimen jurídico aplicable en la resolución que se dicte.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, 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 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 las facturas en su momento presentadas, y pendientes de abono, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

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 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 coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado y no abonado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

6. Por último, 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.

7. 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 unas facturas.

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».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del «*Convenio de colaboración para la promoción conjunta de la isla de Gran Canaria en el mercado alemán entre Turismo de Gran Canaria y (...)*», se considera parcialmente conforme a Derecho, al concurrir causa de nulidad de pleno Derecho en los términos indicados, con la salvedad expuesta en cuanto a la naturaleza jurídica y el régimen jurídico aplicable indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.