



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 4 3 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Presidente del Cabildo Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para declarar la nulidad del contrato para el patrocinio publicitario (...), adjudicado a la entidad (...)* (EXP. 307/2026 RO)*.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible –por delegación del Presidente–, mediante oficio de 5 de junio de 2026 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 8 de ese mismo mes y año], tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para declarar la nulidad del «*contrato para el patrocinio publicitario (...)*», adjudicado a la entidad (...)

2. La legitimación para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, 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,

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

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 este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que presentó alegaciones en el plazo concedido al efecto, en las que manifiesta su conformidad condicionada al efectivo abono de la totalidad de la cantidad reflejada en la factura presentada.

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.

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

«De conformidad con lo dispuesto en el art. 41.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública.

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

A la vista de que la competencia para contratar en el supuesto que nos ocupa se encuentra delegada por el Consejo de Gobierno Insular en el Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible, siendo el responsable del contrato el Director Insular del Gabinete del Presidente, corresponde al Consejero señalado declarar la nulidad de estos actos.

Se complementa el punto anterior según lo recogido en el informe de la Asesoría Jurídica del Cabildo de Gran Canaria, de fecha 20 de mayo de 2024, que señala:

“Por lo tanto, si conforme al artículo 41.4 de la LCSP, la competencia para declarar la nulidad se entiende delegada conjuntamente con la competencia para contratar, y, en virtud del Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de 31 de julio de 2019 se delegó en los Consejeros la contratación hasta 6.000.000 millones de euros, son también los Consejeros los competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos cuando la cuantía no excede de 6.000.000 millones de euros. De igual modo, cuando se trate de la contratación menor de la Consejería de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible, en virtud de los Acuerdos del Consejo de Gobierno Insular

de 19 de abril de 2021 y de 17 de julio de 2023, la competencia se encuentra delegada en los Coordinadores y Directores Insulares que conforman la estructura de la Consejería”».

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, 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.

El presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciado mediante Resolución CGC/2025/9447, de 1 de septiembre de 2025, del Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible, si bien no ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el citado plazo, dado que el procedimiento ha sido sucesivamente suspendido con ocasión de la solicitud de los diversos informes que constan en el expediente, la última mediante Resolución del citado órgano de 14 de julio de 2026, notificada el día siguiente a la entidad interesada.

Procede señalar no obstante que este Consejo emitió en relación con este asunto su Dictamen 266/2026, de 9 de julio de 2026, en el concluyó, teniendo en cuenta la documentación obrante en el expediente, que el procedimiento se encontraba caducado.

La nueva solicitud de dictamen pone de manifiesto que, tras la recepción del pronunciamiento de este Organismo, se constató que, por un error material en la remisión del expediente administrativo, no se incorporaron las resoluciones por las que se acordaron las sucesivas suspensiones del plazo máximo para resolver el procedimiento, lo que determinó, como se ha señalado, el sentido del Dictamen emitido.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes, según constan en el Informe-Propuesta de Resolución de 4 de febrero de 2026 del servicio gestor del expediente de contratación (Servicio de Presidencia):

- En fecha que no consta determinada en el expediente, la entidad (...) (en adelante (...)) presenta propuesta de Patrocinio publicitario para la celebración del espectáculo (...).

En esta propuesta se señalaba que el espectáculo se llevaría a cabo desde el 3 de octubre de 2024 a abril de 2025, contando dicha empresa con los derechos de exclusividad, para la organización de dicho espectáculo.

- El inicio del expediente desde el Servicio de Presidencia se llevó a cabo con posterioridad al inicio del expediente realizado por parte del Patronato de Turismo.

Esto se debió a que la orden al Servicio de Presidencia para proceder con su apertura fue transmitida a final del mes de agosto. Durante ese mes se realizaron los últimos detalles de la negociación de las prestaciones con la Entidad, lo que generó un retraso en el procedimiento de licitación.

- Con fecha 28 de agosto de 2024 se remite a la empresa 22 grados -adjudicataria del lote 2 del contrato de servicios de publicidad del Cabildo de Gran Canaria, a la que corresponde, entre otras funciones, la elaboración de Estudios de Retorno Publicitario de los patrocinios- la documentación para la realización del Estudio de la valoración del patrocinio (...) ((...)).

Esta empresa remite el (...) al Cabildo de Gran Canaria el 23 de septiembre de 2024, en el que se señala:

«Se ha realizado el análisis sobre la información remitida por la empresa organizadora, con base a una programación de Octubre a abril y una campaña activa durante 12 meses, con mayo de 2024 como mes de inicio.

Los niveles de inversión no se han podido cotejar con planes cerrados. Atendiendo a piezas y campañas de ediciones pasadas, se ha hecho una estimación del retorno publicitario para Gran Canaria de 406.385,42€ en función de número de impactos, el target deseado y la visibilidad de Gran Canaria.

Para que el ROI sea beneficioso para la marca patrocinadora, el importe debe ser inferior a la cuantía invertida. Por ejemplo, con la inversión de 300.000€, la entidad se garantiza un ROI positivo del 35%».

- Mediante Resolución núm. CGC/2024/8685, de fecha 3 de octubre de 2024, se da inicio del procedimiento negociado sin publicidad por razón de exclusividad, Patrocinio publicitario (...). XP1041/2024.

- Con fecha 15 de octubre de 2024, la Asesoría Jurídica emite informe favorable.

- De forma paralela a la tramitación de este expediente se procedió a autorizar la aprobación del gasto plurianual correspondiente, mediante Resolución CGC/2024/9481, de fecha 22 de octubre de 2024.

- Con fecha 5 de diciembre de 2024, se emite informe de fiscalización favorable.

- Mediante Resolución núm. CGC/2024/11708 de fecha 9 de diciembre de 2024, se procede a la aprobación del expediente de contratación por un importe de

licitación 321.000 euros desglosado de la siguiente forma: 300.000 euros siendo, el IGIC aplicable de 21.000 euros, conforme a la propuesta de impacto publicitario presentada por la empresa.

- Con fecha 11 de diciembre de 2024 se pone a disposición de la empresa GAÏA, la cual posee los derechos de exclusiva, la invitación para participar en el procedimiento negociado sin publicidad.

- Con fecha 16 de diciembre de 2024, la empresa presenta la documentación requerida, salvo la solvencia económica, si bien con fecha 30 de diciembre solicita que la solvencia económica pueda ser acreditada mediante la presentación del Modelo 200 de la Agencia Tributaria Estatal en referencia al Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre la Renta de no Residentes correspondiente al ejercicio económico del año 2023, autorizándose dicho extremo mediante resolución número CGC/2024/12815, de fecha 30 de diciembre de 2024.

- Con fecha 8 de enero de 2025 se procede a la adjudicación del contrato.

- Con fecha 27 de enero de 2025 se realiza el trámite para que las partes procedan a la firma del contrato.

Este trámite fue notificado el día 27 de febrero de 2025, si bien la empresa no firmó el contrato enviado.

- Con fecha 21 de marzo de 2025 la empresa presenta documento en el que señala que « (...) / (...) las representaciones del espectáculo se llevaron a cabo desde el 28 de septiembre de 2024 y el 6 de enero del año 2025, ambos incluidos (...) / (...)»

Teniendo en cuenta lo anterior, del importe del referido contrato debería pagarse a esta parte el importe que resulte en la parte proporcional relativa al periodo en el que se llevaron a cabo las actuaciones. Ello es, entre el 28 de septiembre y el 6 de enero de 2025, ambos incluidos».

En fecha que no consta en el expediente, la empresa presenta factura en concepto de Bazmel 50 % of the Sponsorship, de fecha 29-07-25 por 160.500 euros (150.000 euros + 7 % de IGIC)».

- Con fecha 13 de agosto de 2025, el Director Insular del Gabinete del Presidente emite informe, que fue subsanado el 19 de diciembre de 2025, señalando que en vista de que el retorno publicitario presentado por el tercero es correcto, las prestaciones se entienden realizadas por el contratista puesto que éste ha cumplido de acuerdo lo señalado en el PPT de fecha 10 de diciembre de 2024 y a la propuesta de contrato notificada a la empresa el día 27 de febrero de 2025 para su firma y ese

cumplimiento fue a satisfacción de la Administración, de la totalidad de la prestación recogida en la factura (Bazmel 50 % del patrocinio), consistente en el «*Patrocinio del Cabildo de Gran Canaria por las funciones de(...)*» acontecidas entre el día 28 de septiembre de 2024 y el 6 de enero de 2025.

III

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

- El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoa mediante Resolución CGC/2025/9447, de 1 de septiembre de 2025, del Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible, teniendo como finalidad « (...) *declarar la nulidad del acto de adjudicación de servicios a (...), así como el abono del valor de las prestaciones recibidas, a fin de evitar el enriquecimiento injusto de esta Administración, por los siguientes conceptos:*

FRA. Nº. 3 en concepto de Bazmel 50% of the Sponsorship, de fecha 29-07-25 por 160.500 euros (150.000 euros + 7% de IGIC)».

Asimismo, se dispone «notificar a (...), la presente resolución, según lo exigido en el art. 40 de la LPACAP, a efectos de que en el plazo de 10 días muestre su conformidad o disconformidad con la declaración de nulidad del contrato y el abono de la compensación propuesta, por la efectiva prestación del servicio y el importe justificado ya detallado».

- La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento fue notificada con fecha 2 de septiembre de 2025 a la empresa contratista, que presenta alegaciones en el plazo concedido al efecto.

- Con fecha 4 de febrero de 2026 se formula informe-propuesta -rubricado por la Jefa de Servicio de Presidencia- en cuya virtud se plantea:

«PRIMERO. - *Declarar conforme al artículo 42.1 de la LCSP, la nulidad del contrato con la entidad (...) y que se correspondería con los siguientes conceptos:*

FRA. Nº. 3 en concepto de Bazmel 50% of the Sponsorship, de fecha 29-07- 25 por 160.500 euros (150.000 euros + 7% de IGIC).

SEGUNDO.- Disponer la liquidación del citado contrato verbal privado y el abono a la interesada entidad (...), (...) del importe del valor de las prestaciones recibidas por los siguientes conceptos, Patrocinio del Cabildo de GC por las funciones de(...) acontecidas entre el día 28 de septiembre de 2024 y el 6 de enero de 2025, ambos incluidos ordenando el abono

de la cantidad de 150.000 euros más 10.500 euros de IGIC (7%) que hacen un total de 160.500 euros, en cumplimiento del artículo 42.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público a fin de evitar el enriquecimiento injusto de esta Administración».

Se argumenta en este informe que, si bien se ha producido la adjudicación del contrato conforme a las disposiciones de la LCSP, sin embargo, su formalización quedó pendiente debido a la falta de firma del contratista, señalando al respecto:

« (...)

Regímenes aplicables: El artículo 26.2 de la LCSP establece que los contratos privados celebrados por las Administraciones Públicas, en cuanto a su preparación y adjudicación, se regirán por las secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la mencionada Ley, y, en su defecto, por el derecho privado. En cuanto a los efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por las normas del derecho privado.

En este caso, el contrato fue tramitado hasta su adjudicación conforme a las normas de la LCSP, pero no se perfeccionó por culpa del contratista, al no proceder a su firma.

La firma del contrato como requisito obligatorio en los contratos privados: El artículo 1278 del Código Civil establece que los contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su validez. En este sentido, la firma del contrato es una condición esencial para la perfección del acuerdo a los señalado en la LCSP.

Aunque la falta de firma podría no conllevar la nulidad del contrato en los términos previstos por la normativa privada, puesto que la documentación del expediente contiene las condiciones esenciales para su validez y, puesto que podría ser verbal, sí implica que el contrato no se considera perfeccionado en términos de la LCSP.

Por tanto, aunque la falta de firma podría considerarse que no provoca la nulidad del contrato de acuerdo con lo establecido en el artículo 1278 del Código Civil, sí genera ineficacia en el acuerdo, pues el contrato no produce efectos legales hasta que se formalice correctamente.

En este sentido, aun cuando la falta de formalización del contrato no determina necesariamente, por sí sola, su nulidad de pleno derecho, la ejecución de las prestaciones sin que el contrato llegara a perfeccionarse conforme a las exigencias de la LCSP puede entenderse como un supuesto de actuación administrativa prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, lo que permite apreciar la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015».

- Mediante Resolución n.º CGC/2026/1226, de 9 de febrero de 2026, se acordó suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento desde el día 5 de febrero de 2026, fecha de remisión del expediente a la Asesoría Jurídica para la emisión del

informe preceptivo, hasta su recepción o, en todo caso, por un plazo máximo de tres meses, de conformidad con el art. 22.1.d) LPACAP.

- Con fecha 8 de abril de 2026 se emite informe por la Asesoría Jurídica en el que se considera que la revisión de oficio planteada es conforme a Derecho, si bien se efectúan determinadas observaciones. Este informe se recibió el 9 de abril.

- Mediante Resolución n.º CGC/2026/3906, de 15 de abril de 2026, se acordó suspender el plazo máximo para resolver desde el 9 de abril de 2026, fecha de la remisión del expediente a la Intervención General para la emisión del informe preceptivo, hasta su recepción o, en todo caso, por un plazo máximo de tres meses.

- Con fecha 2 de junio de 2026 se emite informe por la Intervención, por el que se fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad contractual pretendida.

- Consta asimismo en el expediente Borrador de Resolución de declaración de nulidad de la adjudicación del contrato de referencia, en la que se indica:

«En el caso que nos ocupa, habiéndose prescindido del trámite de formalización del contrato, ha de entenderse que la contratación se ha llevado a cabo de forma verbal, contratación que es contraria a la normativa vigente y así viene expresamente confirmada por el art. 39.1 LCSP y el art. 37.1 de la misma norma prohíbe la contratación verbal (LCSP 37.1. 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)».

- Mediante Resolución n.º CGC/2026/6334, de fecha 8 de junio de 2026, se levantó la suspensión derivada de la solicitud de informe a la Intervención General y, asimismo, se acordó suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento desde el 5 de junio de 2026, fecha de remisión del expediente al Consejo Consultivo de Canarias para la emisión del dictamen preceptivo, hasta su recepción o, en todo caso, por un plazo máximo de tres meses, conforme a lo dispuesto en el art. 22.1.d) LPACAP.

- Con fecha 9 de julio de 2026 se emite por este Consejo Consultivo su Dictamen 266/2026, ya citado, que fue recibido por la Administración solicitante el mismo día.

- Con fecha 15 de julio de 2026 tiene entrada en este Consejo la nueva solicitud de dictamen sobre este asunto.

- Este Consejo, a la vista del informe-propuesta de nueva suspensión del procedimiento obrante en la documentación que integra el expediente, requirió la Resolución que, en su caso, hubiese sido adoptada. En contestación a este

requerimiento, ha sido remitida la Resolución CGC/2026/7784, de 14 de julio, por la que se acordó levantar, con efectos de 9 de julio de 2026, la anterior suspensión acordada y suspender nuevamente el plazo máximo para resolver el procedimiento desde la fecha de remisión a este Consejo de la nueva solicitud de dictamen y hasta la recepción de mismo, o, en todo caso, por el plazo máximo de tres meses previsto en el art. 22.1.d) LPACAP.

Consta asimismo su efectiva notificación a la entidad interesada con fecha 15 de julio de 2026.

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 ella 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 DCCC 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»* (DCCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad de la contratación del patrocinio publicitario (...), adjudicado a la entidad (...), que se fundamenta por la Administración en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1 letra e) LPACAP y art. 39 LCSP, por cuanto se trató de una contratación verbal, pues si bien se tramitó expediente de contratación, con los trámites que se han señalado en los antecedentes, sin embargo, no se llegó a formalizar el contrato, por lo que el procedimiento de contratación quedó pendiente sin llegar a culminarse.

3. El contrato de Patrocinio publicitario no es un contrato administrativo de servicios, es un contrato de naturaleza privada que encuentra acomodo legal en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (en adelante LGP), modificada por Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, junto con los contratos de publicidad, de difusión publicitaria y de creación publicitaria.

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

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

El contrato de patrocinio se configura como bilateral, en el que existe una contraprestación económica a favor del patrocinado por el retorno publicitario a favor del patrocinador. Sin embargo, en el caso de que la aportación económica efectuada sea superior a lo previsible en el retorno descrito, podríamos estar ante otra figura distinta, como puede ser la subvención. En la subvención pública la finalidad es colaborar desde la Administración en una concreta actuación por el

tercero subvencionado, precisamente, porque la actuación de este se considera alineada con el interés público, con la actuación de fomento que se pretende.

La doctrina, los informes de las juntas consultivas y las resoluciones de los tribunales administrativos de contratación centran la distinción en la finalidad de la aportación económica.

En el contrato de patrocinio prevalece el interés publicitario y resulta irrelevante el destino que la entidad contratada dé a las cantidades acordadas. Lo que importa es el servicio publicitario prestado, y no la financiación de una determinada actividad de utilidad pública o de interés social.

La Resolución 193/2018, de 23 de febrero de 2018, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales señala: *«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»*.

Por tanto, la causa para la celebración del correspondiente contrato es la obtención del retorno publicitario que justifica la equivalencia de prestaciones. Por su parte, si en la decisión administrativa pesan más las características concretas de la actividad patrocinada (que la hacen merecedora de apoyo) que su idoneidad para proporcionar publicidad a la Administración, es un síntoma de que estaríamos ante una subvención como actividad de fomento.

Al ser la nota distintiva de este negocio jurídico la bilateralidad, la Administración paga a cambio de la obtención de publicidad a través de las actividades con las que colabora. Por ello, resulta esencial que en la memoria justificativa del contrato se valore la contraprestación económica publicitaria. En el presente caso, existiendo una prestación a cambio del precio satisfecho por la Administración, nos encontramos en presencia de una figura contractual y no de una subvención.

En este mismo sentido nos hemos pronunciado en nuestros Dictámenes 51/2015, de 30 de enero, 195/2025, de 9 de mayo, 95/2026, de 26 de marzo y 254/2026, de 2 de julio.

4. 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 citada 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 sus 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.

5. En este caso, argumenta la Administración que la aplicación de esta causa de nulidad deviene de la falta de formalización del contrato.

Al respecto conviene precisar lo siguiente:

- El Informe-Propuesta del Servicio invoca el art. 1.278 del Código Civil por tratarse de un contrato privado, si bien matizando que, aunque la falta de firma podría no conllevar su nulidad por aplicación de esta normativa civil, sí implica que no se podría considerar perfeccionado conforme a la LCSP y por ello habría de considerarse su nulidad.

En esta argumentación no se tiene en cuenta que, aunque efectivamente el contrato de patrocinio que nos ocupa es un contrato privado, su preparación, y adjudicación, como ya se ha señalado, se rigen por la LCSP, al igual que su formalización, por cuanto el art. 153 de dicha Ley se integra en la Sección 2.^a del Capítulo I del Título I del Libro Segundo y resulta por tanto aplicable, conforme dispone el art. 26 LCSP, a los contratos privados. No resulta por ello correcta la mención del referido art. 1.278 CC.

- La aplicación de la causa de nulidad se fundamenta exclusivamente en la indicada falta de formalización del contrato. No se ha tenido en cuenta sin embargo lo que resulta de los propios antecedentes relatados en cuanto a la tramitación del procedimiento de contratación y el periodo temporal en el que se llevó a cabo el patrocinio, como así ha sido puesto de manifiesto tanto por la Asesoría Jurídica como por la Intervención.

Así, según resulta del expediente, las representaciones del espectáculo (...) se llevaron a cabo entre el 28 de septiembre de 2024 y el 6 de enero de 2025.

Con anterioridad al 28 de septiembre de 2024, constan como únicas actuaciones la oferta de la entidad (...) y la presentación del (...) por la empresa 22 grados el 23 de septiembre del mismo año.

El procedimiento de contratación se inicia el 3 de octubre de 2024, con posterioridad por tanto al comienzo de las representaciones. Seguidamente, la resolución de aprobación del expediente y autorización del gasto se dictó el 9 de diciembre de 2024, y la resolución de adjudicación no se produjo hasta el 8 de enero de 2025, fecha en la que ya habían finalizado las prestaciones. El contrato además no llegó a formalizarse.

Por tanto, la actividad se ejecutó sin soporte procedimental válido, ni formalización contractual, incurriendo así en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1 e) LPACAP.

4. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los DCCC 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que «(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se

está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados». Véanse por todas las SSTs de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

5. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que se adjudicó verbalmente el contrato cuya nulidad se pretende, pues la tramitación del procedimiento y la adjudicación del contrato se llevaron con posterioridad a la realización de la prestación.

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

Debe advertirse, que sobre la base de considerar que el procedimiento de revisión de oficio debe aplicarse de manera restrictiva al tratarse de un cauce extraordinario, es absolutamente necesario que la Administración que haga uso de esta vía procedimental lo haga de una manera rigurosa.

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

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

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a un inicio tardío del procedimiento, que se motiva en la circunstancia de que, si bien las iniciales gestiones se llevaron a cabo por el Patronato de Turismo, con posterioridad, a finales del mes de agosto, se cursó orden al Servicio de Presidencia para su tramitación.

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

7. En relación con los efectos económicos de la anulación de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la efectiva realización del patrocinio publicitario referido en el periodo comprendido entre el 28 de septiembre de 2024 y el 6 de enero de 2025, y no haberse realizado la correspondiente contratación.

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

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

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

8. De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que se ha dado cumplimiento al objeto del contrato a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de la prestación (en este caso el 50 %), por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

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

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

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para declarar la nulidad del «*contrato para el patrocinio publicitario (...)*», adjudicado a la entidad (...), se considera conforme a Derecho, dictaminándose

favorablemente, en virtud de los razonamientos y con las advertencias expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.