

Dictamen Núm. 27/2026

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de febrero de 2026, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo de 30 de diciembre de 2025 -registrada de entrada el día 2 de enero de 2026-, examina el expediente de revisión de oficio del contrato de patrocinio publicitario del Festival VESU 2025, promovida por la Fundación Municipal de Cultura.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Mediante providencia de la Presidencia de la Fundación Municipal de Cultura, (en adelante FMC) de fecha 6 de agosto de 2025, se deja constancia de que “se han iniciado los trámites para la revisión de oficio del contrato de patrocinio publicitario del Festival VESU 2025, por importe de 40.000 €, IVA incluido”. El referido evento musical es organizado por la asociación con la que se contrata.

Figura, entre la documentación remitida, la memoria justificativa del contrato, en la que se indica que “la necesidad que se pretende cumplir con el

presente contrato es la de obtener retorno publicitario que en el ámbito de la FMC se traduce como mayor visibilidad y mejora de la imagen de la FMC como promotor de la cultura y la música en la región, mediante un alcance amplio entre el público local y regional y su asociación con una marca reconocida como VESU, transfiriendo su reputación positiva a la FMC como patrocinador, así como contribuir al cumplimiento de los fines de la FMC” y que “el objeto del contrato es el patrocinio del Festival VESU 2025 por parte de la Fundación Municipal de Cultura de Oviedo, incluyendo una aportación económica a cambio de visibilidad y promoción de la imagen de la FMC como patrocinador oficial”; el pliego de prescripciones técnicas del contrato; la diligencia de la Oficina Presupuestaria del Ayuntamiento de Oviedo, en la que se deja constancia de que, “por error, con fecha 25 de junio de 2025 se emitió por esta Oficina Presupuestaria informe sobre existencia de crédito en relación con el contrato de patrocinio del Festival VESU 2025” y que, “teniendo en consideración que el expediente de referencia tuvo entrada en esta Oficina con fecha 19 de junio y que, al menos, la prestación de los servicios artísticos y publicitarios contemplados en el objeto de este contrato de patrocinio se llevaron a cabo con anterioridad a dicha fecha (21 y 22 de junio de 2025) no resulta procedente informar el gasto desde esta Oficina Presupuestaria a través del procedimiento que se contempla en el expediente por parte de la Fundación Municipal de Cultura” y la factura, emitida por la anteriormente mencionada asociación, por un importe de 40.000 euros (IVA incluido).

2. Con fecha 3 de septiembre de 2025, la Técnico de Administración General-Directora Gerente de la FMC, elabora una memoria en la expone que “la tramitación del contrato de patrocinio de referencia se ha visto afectada por diversas circunstancias excepcionales de carácter organizativo y técnico./ En primer lugar, la jubilación del Director Gerente de la Fundación Municipal de Cultura en noviembre de 2024, unida a la ausencia de cobertura de dicho puesto, ha implicado la asunción de sus funciones por parte de la Técnico que

suscribe, quien hasta ese momento desempeñaba el cargo de Asesora Jurídica, con funciones reconocidas de nivel superior, aumentando notablemente la carga de trabajo. A esta circunstancia hay que añadir la carencia de personal administrativo debido a bajas no cubiertas, que han supuesto el reparto de sus funciones entre el personal presente, en tanto el personal se reincorporaba a su puesto./ Por otra parte, este retraso se ha visto agravado por la complejidad intrínseca de los contratos de patrocinio, cuya tramitación requiere, entre otros elementos, la definición previa de fechas, espacios y acciones publicitarias que, en muchos casos, no pueden concretarse con la antelación deseable desde el punto de vista administrativo y en particular, resulta especialmente exigente la acreditación del retorno publicitario que requiere una labor especializada de análisis, estimación y documentación que recae exclusivamente sobre la técnico que suscribe, al ser, actualmente, la única persona en la FMC con la capacitación jurídica y técnica necesaria para elaborar este tipo de contratos./ Como consecuencia de todo lo anterior, el contrato de patrocinio no se formalizó con anterioridad a la ejecución de la actividad objeto del mismo. (...) El artículo 39 recoge las causas de nulidad de los contratos, señalando en su apartado 1 que son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Este artículo 47 menciona, entre otras, la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para dictar los actos./ Dice el art. 41.3 LCSP”, refiriéndose a 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, “que serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública./ En este caso, el órgano de contratación es la Comisión Delegada de la FMC de acuerdo a lo establecido en el art. 9.2.c) de sus Estatutos (BOPA 3-12-2012)./ Dice el art. 41.1 LCSP que: La revisión de oficio de

los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título V” de la LPAC. “Conforme a lo previsto en el artículo 106” de la misma Ley, “procede que por la Comisión Delegada de la Fundación Municipal de Cultura se inicie el procedimiento de revisión de oficio del contrato antes referenciado debiendo recabarse con carácter previo a la declaración de nulidad dictamen favorable del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”. Concluye proponiendo “iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato” y “poner de manifiesto el expediente a la interesada para su examen por un periodo de 10 días, durante los cuales podrá alegar y presentar los documentos y justificaciones que considere pertinentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 82” de la LPAC.

3. El día 12 de septiembre de 2025, emite informe la Oficina Presupuestaria del Ayuntamiento de Oviedo. En él, se expone que, “en este momento se halla pendiente de tramitación y pago, una factura (...) de la (contratista) por importe total de 40.000,00 €, (IVA incluido) por el concepto de Contrato de Patrocinio del festival VESU 2025./ El gasto no ha sido aprobado de acuerdo con el procedimiento establecido; sin embargo, teniendo en cuenta que consta en el expediente informe del Servicio explicativo de la necesidad del mismo (...), que se han realizado por parte del acreedor los servicios a su cargo, aportándose la factura correspondiente y que por parte de los servicios técnicos municipales de la Fundación Municipal de Cultura se han examinado y conformado los servicios prestados, cuantificado el importe de los mismos (...) que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el Presupuesto de la Fundación Municipal de Cultura 2025 en la aplicación presupuestaria 334 22602 Publicidad y Propaganda (...) se propone continuar la tramitación del presente expediente”.

4. Con fecha 2 de octubre de 2025, la Intervención General emite un informe en el que se expone que “el patrocinio se llevó a cabo prescindiendo totalmente del

procedimiento legalmente establecido, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 47” de la LPAC “y sin que figure su formalización, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 156.3 de la LCSP. En el expediente objeto de informe la ejecución del contrato tuvo lugar los días 20, 21 y 22 de junio, con anterioridad al ejercicio de la función interventora en la fase de aprobación del expediente, de adjudicación y de formalización del contrato./ Tal y como señala la Técnico de Administración General en su informe de 3 de septiembre de 2025, conforme a lo previsto en el artículo 106” de la LPAC, “procede que por la Comisión Delegada de la Fundación Municipal de Cultura se inicie el procedimiento de revisión de oficio del contrato antes referenciado debiendo recabarse con carácter previo a la declaración de nulidad dictamen favorable del Consejo Consultivo del Principado de Asturias./ La tramitación ejecutada se ha realizado en ausencia de los requisitos formales señalados, obviando el acuerdo del órgano de contratación y el trámite de fiscalización previa al mismo, por lo que conforme al artículo 28.1 del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local” (en adelante RCI) “En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en este artículo’./ La (...) LCSP regula en su artículo 38 y siguientes el régimen de invalidez de los contratos. Así, señala que serán inválidos los contratos de las Administraciones públicas cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación por concurrir alguna de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes./ El artículo 39 señala las causas de nulidad de los contratos señalando junto a otras las previstas en el artículo 47” de la LPAC. “Este artículo 47 (...), se refiere como causas de nulidad, junto a otras, a la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para dictar los actos. También es cierto que para que pueda apreciarse esta causa de nulidad la jurisprudencia ha reiterado que la

misma ha de ser clara, manifiesta y ostensible lo que sucede en los casos de ausencia total del trámite (...). En este caso no se han respetado los principios que informan el procedimiento, prescindiendo de una forma sustancial del procedimiento legalmente establecido, sin formalizarse en todo caso en un documento contractual la prestación./ En consecuencia, no procede en este caso depurar la irregularidad contractual a través del procedimiento de responsabilidad contractual, puesto que en la tramitación seguida se aprecia la posible concurrencia de un supuesto de nulidad radical conforme al apartado 1 del artículo 39 de la LCSP, que determinaría la nulidad del contrato (...). Conforme a lo previsto en el artículo 28.3 del RCI", corresponde a la Presidencia de la FMC, "someter el asunto a la Comisión Delegada para que adopte el acuerdo procedente".

5. Con fecha 4 de noviembre de 2025, la Presidencia de la Fundación Municipal de Cultura resuelve "iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato de patrocinio del Festival VESU 2025, del que deriva una deuda por la factura emitida por" la contratista, cuyo importe total asciende a "40.000,00 € (IVA incluido), conforme a lo previsto en el artículo 106" de la LPAC, "al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido" y "poner de manifiesto el expediente a la interesada para su examen por un periodo de 10 días, durante los cuales podrá alegar y presentar los documentos y justificaciones que considere pertinentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 82" de la mencionada Ley.

6. El día 5 de noviembre de 2025 fue notificado el trámite de audiencia en el procedimiento de referencia. Ese mismo día, la contratista presenta un escrito en el que manifiesta que "rehúsa realizar ningún tipo de alegación al respecto".

7. Con fecha 20 de noviembre de 2025, emite un informe la Asesoría Jurídica municipal, en el que se expone que "el expediente que ahora se informa tiene su

origen en una serie de vicisitudes consistentes en el intento de tramitar un procedimiento negociado sin publicidad de contrato de patrocinio por parte de la FMC que, sin embargo, únicamente consta haberse sustanciado el trámite de incorporación del PPT”, referido al pliego de prescripciones técnicas, “e informe emitido inicialmente por la Oficina Presupuestaria de fecha 25 junio de 2025 en el que se justificó la existencia de crédito presupuestario para la contratación y la tramitación de retención de crédito, informe posteriormente contradicho por diligencia emitida por la propia Oficina Presupuestaria en la que se expuso que no procedía continuar con la tramitación al haberse ejecutado ya las prestaciones contractuales, vicisitudes que se exponen en el citado informe emitido por la TAG de 3 septiembre de 2025 y en el propio informe de la Técnico de Fiscalización de la FMC de 2 octubre de 2025./ A la vista de los antecedentes mencionados, se pone de manifiesto la concurrencia de causa de nulidad de pleno derecho por omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido (art. 47.1.e) LPAC), procediendo la revisión de oficio de conformidad con la doctrina” de este Consejo Consultivo. “La omisión del procedimiento resulta en este caso ‘clara, manifiesta y ostensible’ ante la falta de todo expediente de contratación, omitiéndose trámites esenciales como la incorporación del PCAP”, aludiendo al pliego de cláusulas administrativas particulares, “anuncio de licitación o la resolución de adjudicación./ La revisión de oficio (art. 106 LPAC) es el cauce legalmente previsto para declarar la nulidad radical de los actos administrativos”.

8. La Comisión Delegada de la Fundación Municipal de Cultura, en la sesión celebrada el 1 de diciembre de 2025, acuerda “manifestar la conformidad a las actuaciones practicadas en el procedimiento de revisión de oficio incoado respecto al contrato de patrocinio del Festival VESU 2025, al haberse ejecutado la prestación antes de la formalización del contrato y concurrir la causa de nulidad de pleno derecho de omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido (art. 47.1.e, LPAC) y resultar dicha omisión clara,

manifiesta y ostensible”, así como solicitar al Consejo Consultivo del Principado de Asturias “a través de la Presidencia de esta Fundación, la emisión del dictamen preceptivo” y “comunicar a la interesada la suspensión del plazo máximo para resolver, según lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de diciembre de 2025, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la revisión de oficio del contrato de patrocinio publicitario del Festival VESU 2025, promovida por la Fundación Municipal de Cultura del Ayuntamiento de Oviedo, objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, el enlace correspondiente para acceder electrónicamente al mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b) y 40.1, letra b) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), la Fundación Municipal de Cultura del Ayuntamiento de Oviedo, organismo autónomo municipal (puesto que, de conformidad con el artículo 1 de los Estatutos de la Fundación Municipal de

Cultura, esta se constituye “como organismo autónomo local, al amparo del contenido del artículo 85 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, así como los artículos 85 a 88 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955”), se halla debidamente legitimada, toda vez que ha realizado los actos de contratación cuya declaración de nulidad es objeto del presente procedimiento de revisión de oficio.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las “Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), declararán 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 artículo 47.1”.

No obstante, el artículo 110 de la referida norma establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. En el caso que examinamos, entendemos que no concurre ninguno de dichos límites.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que esta se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de examinar, en primer lugar, si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

Con carácter previo, cabría señalar que, a la vista de la información remitida, la Presidencia de la Fundación Municipal de Cultura, en providencia de 6 de agosto de 2025, manifiesta que “desde esta Fundación (...) se han iniciado

los trámites para la revisión de oficio del contrato”, mientras que es con fecha 4 de noviembre de 2025, cuando dicha Presidencia resuelve “iniciar el procedimiento de revisión de oficio”. Teniendo en cuenta que todos los hitos procedimentales se jalonan con posterioridad al día 4 de noviembre de 2025, esta aparente contradicción, en la que *calamo currente* se ha podido incurrir, resulta salvable acudiendo a lo previsto en el artículo 55. 1 de la LPAC, cuando establece que, “Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”.

Sentado lo anterior, en el presente caso se han observado los trámites esenciales del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia y vista del expediente a la interesada, se ha adoptado un acuerdo de iniciación y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de actos en el artículo 35.1.b) de la LPAC.

Al procedimiento de revisión de oficio, se ha incorporado el informe emitido por la Oficina Presupuestaria y también el librado por la Intervención municipal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 28.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Respecto al preceptivo informe de Secretaría, previsto en el artículo 3.3.d).3.º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, obra en el expediente un informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, que entendemos ha sido emitido al amparo y de conformidad con lo establecido, para los municipios de gran población, en la disposición adicional cuarta del referido Real Decreto, lo que satisface las exigencias legales.

Advertimos, no obstante, que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la asociación interesada, en los términos de lo dispuesto en el

artículo 21.4 de la LPAC, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Sobre la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio de los actos de adjudicación de contratos del sector público, el artículo 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 (en adelante LCSP), manteniendo el criterio establecido para la revisión de oficio de los actos de las entidades locales en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone que “serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores 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”. En el caso que nos ocupa, la documentación obrante señala que el órgano de contratación resulta ser la Comisión Delegada, en extremo que resulta conforme con lo establecido por el artículo 9.2.c) de los Estatutos de la Fundación Municipal de Cultura (*BOPA* núm. 280, de 3 de diciembre de 2012) según el cual, es competencia de la Comisión Delegada “aprobar todos los contratos cuya cuantía supere el máximo establecido para el Presidente y sea inferior al 5 % de los recursos ordinarios del presupuesto del organismo autónomo, así como aquellos que hayan sido autorizados previamente por el Consejo Rector”. En tal tesitura, la competencia para declarar la nulidad objeto de este dictamen corresponde a la referida Comisión Delegada.

Finalmente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse

resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Al respecto, se advierte que el Tribunal Supremo ha declarado que la fecha que debe considerarse para apreciar esa perención es aquella en que se dicta la resolución que pone fin al procedimiento y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). En el caso examinado, dicho plazo no ha transcurrido aún, pues incoado el procedimiento el día 4 de noviembre de 2025, consta además que se ha acordado la suspensión hasta la emisión de dictamen por este Consejo Consultivo (con fecha 1 de diciembre de 2025), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC, y que la misma se ha notificado a la interesada, teniendo en cuenta, por tanto, que el cómputo del plazo deberá reanudarse a la recepción del presente dictamen o una vez transcurrido el plazo de 3 meses desde la suspensión.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto, para la correcta valoración del expediente que analizamos, debemos partir de una consideración de tipo general y es que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional que sitúa a la Administración en una posición jurídica que le permite -por sí misma y en cualquier momento- revisar disposiciones y actos propios que incurran en causa de nulidad de pleno derecho.

El procedimiento de revisión de oficio que se somete a nuestro dictamen se refiere a las actuaciones correspondientes a un contrato concluido por la Fundación Municipal de Cultura de Oviedo, cuyo objeto era, de conformidad con el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT) que obra en el expediente, “el patrocinio del Festival VESU 2025 por parte de la Fundación Municipal de Cultura de Oviedo, incluyendo una aportación económica a cambio de visibilidad y promoción de la imagen de la FMC como patrocinador oficial”. El referido festival es un evento musical organizado por la asociación que resultó adjudataria de dichos servicios.

El expediente revisor se inicia por la Presidencia de la Fundación Municipal de Cultura, tras las indicaciones formuladas al respecto por el informe previamente emitido por la Técnico de la Administración General de la Fundación; por otro lado, en el curso de las actuaciones informan la Intervención General y la Asesoría Jurídica municipales. Todos ellos coinciden en la procedencia de tramitar un procedimiento de revisión de oficio, con base en el artículo 47.1.e) de la LPAC, por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En relación con las vías para depurar supuestos de contratación irregular, tales como ausencia de crédito presupuestario, adjudicaciones verbales, modificados improcedentes, prórrogas indebidas o utilización de procedimiento de contratación inapropiado, entre otros, y poder abonar las obras o servicios ejecutados, no existe -como hemos manifestado en los Dictámenes Núm. 7/2022 y 270/2022- una posición uniforme ni entre los órganos consultivos ni en la jurisprudencia.

El Consejo de Estado ha mantenido, tradicional y mayoritariamente, la vía de la revisión de oficio para resarcir al contratista por los servicios prestados en casos de contratación verbal (por todos, Dictámenes 1724/2011, 1056/2019 y 86/2021), pero también ha acudido en alguna ocasión al expediente de responsabilidad contractual *ex* artículo 191 de la LCSP, particularmente, en casos de prórrogas indebidas de contratos (entre otros, Dictamen 676/2014) o modificados contractuales *de facto* (por todos, Dictamen 706/2021). En otras ocasiones, ha validado el cauce de la responsabilidad patrimonial, aunque no lo considera adecuado, “pues desde antiguo viene señalando este Consejo de Estado que la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye el reflejo, en el ámbito administrativo, de la responsabilidad extracontractual del Derecho común” (entre otros, Dictamen 1112/2019).

En la misma línea, no sin reservas, el Tribunal Supremo ha admitido que “la declaración de nulidad de contratos celebrados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido constituye título

jurídico para reclamar a la Administración -por vía de la responsabilidad patrimonial- el importe de las facturas emitidas y no pagadas por los servicios efectivamente prestados con base en los contratos declarados nulos; pero, aun en ese caso, solo procederá reconocer el derecho a la indemnización si se acreditare la concurrencia de los requisitos exigidos al efecto normativa y jurisprudencialmente conforme al régimen jurídico propio de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, entre ellos, señaladamente, el de la antijuridicidad del daño, esto es, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar ese daño de acuerdo con (la) Ley” (Sentencia de 21 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:4932-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). Asimismo, el Alto Tribunal ha asumido con frecuencia la procedencia de la previa declaración de nulidad en diversos supuestos de contratación irregular, incluidos los encargos verbales, habiendo señalado recientemente (Sentencia de 13 de junio de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:2426-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), en relación con la revisión de oficio y la declaración de nulidad de actuaciones contractuales en las que se prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido -por omisión de los trámites previstos en la LCSP-, que el pago de las prestaciones hechas sin cobertura contractual y declaradas nulas reviste un carácter indemnizatorio con fundamento en el principio de interdicción del enriquecimiento injusto de la Administración y, en ningún caso, contractual; descartando, por tanto, el abono de intereses de demora.

Por su parte, los órganos consultivos autonómicos han mantenido también diferencias de criterio, aceptando mayoritariamente la vía de la revisión de oficio cuando han examinado expedientes de contratación irregular (entre otros, Dictamen 270/2002 del Consejo Consultivo de Andalucía, Dictamen 92/2018 de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid y Dictamen 131/2020 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña); si bien, en ocasiones, aun apreciando la concurrencia de una causa de nulidad, han rechazado el cauce revisor invocando los límites a la revisión de oficio (artículo 110 de la LPAC), apelando, en

particular, al carácter excepcional de la revisión de oficio y a la buena fe del contratista (por todos, Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias 80/2020, 222/2020 y 14/2021). También existen supuestos -singularmente, en casos de contrataciones de servicios y de suministros-, en los que se ha considerado inidóneo el cauce de la revisión de oficio (entre otros, Dictámenes 37/2018 y 87/2019 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares y Dictamen 191/2015 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña) y otros en los que, al amparo del artículo 191.3.a) de la LCSP -relativo al procedimiento del ejercicio de las prerrogativas de la Administración pública en los contratos administrativos, que establece que “será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos (...) de (...) nulidad (...) de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista”-, se ha dictaminado que, no existiendo la referida oposición del contratista a la declaración de nulidad del contrato, no es preceptiva la emisión de dictamen por parte del órgano consultivo (entre otros, Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 13/2021).

A lo anterior, cabe añadir que, con frecuencia, las Administraciones públicas, antes de acudir a una u otra vía para depurar la ilegalidad cometida, recurren directamente al mecanismo presupuestario del reconocimiento extrajudicial de créditos, como fórmula para la satisfacción del gasto contraído irregularmente (por ejemplo, en el ámbito local, al amparo del artículo 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y en el ámbito autonómico en aplicación del artículo 39 de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 y del artículo 21 bis de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria). No cabe obviar, sin embargo, que esta práctica presupuestaria, si bien puede resultar un cauce ágil para saldar la deuda y hasta idónea en determinados supuestos en los que, atendidas las circunstancias del caso, la irregularidad no alcanza la

categoría de nulidad radical o resulta desproporcionado acudir a una revisión de oficio (por ejemplo, por razón de la cuantía, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2020 -ECLI:ES:TSJCAT:2020:4380-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), ha sido cuestionada por los órganos de fiscalización por su utilización abusiva y por la ausencia de un marco jurídico ajustado a su excepcionalidad. Al respecto, procede destacar el Informe del Tribunal de Cuentas N.º 1415, de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018, en el que se concluye que la regulación de este instrumento “en la normativa económico-presupuestaria del ámbito local es insuficiente”, que “no existe un tratamiento homogéneo por las entidades locales en el procedimiento para imputar al presupuesto las facturas que derivan de prestaciones sin contrato formalizado” y que “la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de crédito en ningún caso subsana por sí misma los defectos habidos en un expediente de los cuales pudiera derivar la nulidad del mismo”. En idéntico sentido, se ha manifestado la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, en relación con esta práctica presupuestaria seguida por algunas entidades locales asturianas (Informe Núm. 112, sobre el reconocimiento extrajudicial de crédito en los Ayuntamientos, de 30 de junio de 2020) y también otras instituciones autonómicas (así, el documento “Recomendación General. Enriquecimiento injusto” de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, de 11 de mayo de 2020).

Por lo que atañe a este Consejo, se ha venido analizando casuísticamente cada expediente revisor de actuaciones contractuales irregulares sometido a su consideración, dictaminando la procedencia de declarar la nulidad ante omisiones manifiestas de procedimiento que erosionan la libre concurrencia en la contratación pública (entre otros, Dictámenes Núm. 276/2018, 115/2019 y 186/2023) o rechazándola cuando la infracción procedimental no es patente u ostensible ni menoscaba los principios que presiden la contratación del sector

público (por todos, Dictámenes Núm. 139/2018, 302/2022 y 157/2023). No puede obviarse que las reglas del procedimiento de contratación pública operan como garantía de unas concretas finalidades -preservar la concurrencia en condiciones de igualdad-, por lo que la quiebra de los requisitos de publicidad o de los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda merece una tacha de nulidad radical. Así pues, desde este órgano consultivo se procura una interpretación estricta de las causas legales de nulidad, evitando su hipertrofia, puesto que, en la calificación de los vicios de los actos administrativos la anulabilidad, es la regla y la nulidad la excepción.

Sentado lo anterior y con carácter previo, es menester retomar lo antes dicho acerca de que el artículo 191.3.a) de la LCSP determina que “será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos (...) de (...) nulidad (...) de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista”, puesto que, a tenor de lo actuado, el día 5 de noviembre de 2025 es notificada a la contratista la resolución por la que se inicia el procedimiento revisor y se le pone de manifiesto el expediente “para su examen por un periodo de 10 días, durante los cuales podrá alegar y presentar los documentos y justificaciones que considere pertinentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 82” de la LPAC y, en esa misma fecha, aquella presenta escrito indicando que “rehúsa realizar ningún tipo de alegación al respecto”. De esta guisa, podría plantearse que *qui tacet, consentire videtur* y dar por sentado que la interesada no formula oposición a la revisión de oficio; sin embargo, habida cuenta de que la invitación lo es para “alegar y presentar los documentos y justificaciones que considere pertinentes”, de que no se menciona en la notificación la opción de oponerse y de las características del sujeto a quien se dirige la Administración, cualquier inferencia al respecto de su posición resultaría inoportuna, razón por la cual, en el actual estado del procedimiento, es pertinente adentrarse en el fondo.

Nos hallamos ante un contrato, cuya memoria justificativa explicita que “la necesidad que se pretende cumplir con el presente contrato es la de obtener

retorno publicitario (...) de la FMC como promotor de la cultura y la música en la región” y cuyo objeto consistiría en “el patrocinio del Festival VESU 2025 por parte de la Fundación Municipal de Cultura de Oviedo, incluyendo una aportación económica a cambio de visibilidad y promoción de la imagen de la FMC como patrocinador oficial”. Así las cosas, la fundación municipal (patrocinador) establece una relación jurídica con una asociación (organizadora del evento musical), con la finalidad de que esta haga visible, en su publicidad, la participación de aquella en el impulso del festival.

La documentación relativa al contrato incorporada al expediente, suscita dudas en relación con la naturaleza de la relación jurídica que establece, debiendo deslindarse si estamos ante una subvención o ante un contrato de patrocinio. En relación con este último este órgano consultivo ya se ha pronunciado en el Dictamen Núm. 276/2012, concluyendo que “resulta patente que (...) es de naturaleza privada”. Y la misma estela es seguida jurisprudencialmente (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2007 -ECLI:ES:TS:2007:4483-, Sala de lo Civil, Sección 1.ª). Por otro lado, pese a su denominación, la Fundación Municipal de Cultura, a tenor de lo establecido por el artículo 1 de sus estatutos, se constituye como “organismo autónomo local”, quedando, por tanto, en la órbita de lo dispuesto por el artículo 3.2 a) de la LCSP. Resulta, pues, de aplicación lo prevenido por el artículo 26.2 de la LCSP, según el cual, “los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas se regirán, 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”.

Al respecto, habría de tenerse en cuenta la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, n.º 998/2022, dictada en recurso de apelación n.º 237/2022 (ECLI:ES:TSJAS:2022:3717), relativa un supuesto en el que el

Ayuntamiento formalizó un contrato de patrocinio para la realización de actividades de ocio y recreativas durante la Navidad, concluyendo que, pese a la apariencia formal de patrocinio, el objeto real del contrato no era la obtención de un retorno publicitario para la Administración, sino el apoyo económico a la realización de actividades de interés general, propias de la acción de fomento, lo que caracteriza a la subvención. Así, se afirma expresamente que “la esencia y razón de ser del contrato controvertido no puede ser, en modo alguno y a la vista del precio del contrato, de su duración y de las actividades realizadas, la publicidad institucional o el patrocinio, sino que es, simplemente y en realidad, la realización de actividades culturales y de ocio que pueden interesar al Ayuntamiento pero que benefician en primer término a la empresa que las desarrolla”. En definitiva, la sentencia establece que, cuando la administración financia actividades de un tercero bajo la apariencia de un contrato de patrocinio, pero sin que exista una contraprestación real y efectiva en términos de publicidad institucional, nos encontramos ante una subvención y no ante un contrato de patrocinio. Esta doctrina refuerza la necesidad de analizar el contenido material de la relación jurídica y de evitar la utilización artificiosa de figuras contractuales para eludir la aplicación de la normativa de subvenciones.

En la misma línea, el informe de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias de 2022, al fiscalizar la contratación administrativa del Ayuntamiento de Avilés, advierte que determinadas relaciones formalizadas como contratos de patrocinio encubren en realidad una acción de fomento de actividades privadas, que deberían haberse tramitado como subvenciones. Añade, además, que “en los expedientes revisados no queda acreditada la equivalencia entre las prestaciones de las partes, ya que la documentación justificativa no permite comprobar si la publicidad obtenida por el Ayuntamiento compensa el precio pagado, lo que refuerza la idea de que no existe un verdadero intercambio sinalagmático propio del contrato, sino una entrega dineraria para la realización de una actividad de interés público, característica esencial de la subvención”.

Por tanto, tanto la jurisprudencia como la fiscalización externa coinciden en que, cuando la finalidad principal de la relación jurídica es el apoyo económico a una actividad de interés general, y no la obtención de un retorno publicitario real y evaluable para la Administración, la figura jurídica aplicable sería la subvención y no el contrato de patrocinio.

Pues bien, partiendo de que haya atendido a la advertencia de este Consejo, acerca de “la relevancia de incluir en el expediente de revisión de oficio de actuaciones contractuales carentes de cobertura legal toda la documentación que se cita en el propio expediente como antecedente” (verbigracia, Dictámenes Núm. 116/2023 y 155/2025) -y que, por ende, obre en nuestro poder toda la documentación existente sobre el contrato-, no podemos dejar de convenir con el informe de la Asesoría Jurídica, en que los únicos trámites sustanciados han sido la elaboración de la memoria justificativa del contrato, la del PPT y, de otra parte, la emisión de un informe por la Oficina Presupuestaria, de fecha 25 junio de 2025, en el que se justifica la existencia de crédito presupuestario para la contratación y la tramitación de retención de crédito (informe, por cierto, posteriormente rectificado por diligencia emitida por la propia Oficina Presupuestaria, en la que se indica que “se extiende para hacer constar que, por error, con fecha 25 de junio de 2025 se emitió por esta Oficina Presupuestaria informe sobre existencia de crédito en relación con el contrato de patrocinio del Festival VESU 2025. Teniendo en consideración que el expediente de referencia tuvo entrada en esta Oficina con fecha 19 de junio y que, al menos, la prestación de los servicios artísticos y publicitarios contemplados en el objeto de este contrato de patrocinio se llevaron a cabo con anterioridad a dicha fecha (21 y 22 de junio de 2025) no resulta procedente informar el gasto desde esta Oficina Presupuestaria a través del procedimiento que se contempla en el expediente por parte de la Fundación Municipal de Cultura”).

En suma, los servicios se ejecutaron entre los días 21 y 22 de junio de 2025, mientras que el informe de la Oficina Presupuestaria sobre existencia de crédito se emitió el día 25 de ese mismo mes, por lo que la prestación se llevó a

cabo contando, como únicos puntales, con la memoria justificativa y el PPT. No pasa desapercibido que, como reconoce el informe de la Asesoría Jurídica, existía consignación adecuada y suficiente en los presupuestos de la entidad para atender el gasto, pero mantener que la omisión del previo informe presupuestario se subsana con la comprobación *a posteriori* de la existencia de crédito es desconocer la trascendencia que, para este tipo de informes, a diferencia de otros, tiene el momento de su emisión. Añádase a esto que el contrato requiere una previa explicitación de su necesidad -que se canaliza a través de la memoria justificativa (documento que, *ex* artículo 63 de la LCSP, debe publicarse en el perfil del contratante)-, pues, como dispone el artículo 28.1 de la LCSP “la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”; en la misma línea, el artículo 73 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establece que el órgano de contratación iniciará los expedientes de contratación determinando la necesidad del contrato y que, a esta resolución de inicio del expediente, se le unirá un informe razonado sobre la necesidad, características e importe. Siendo esto así, la memoria justificativa precede al inicio del procedimiento de contratación (ubicada dentro de las “actuaciones administrativas preparatorias de los contratos”, en términos del antes citado Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), lo que nos lleva a concluir que el único trámite incardinado estrictamente en la esfera procedimental de la contratación habría sido la confección del PPT, no constando tampoco ni el propio acto por el que se habría iniciado el procedimiento.

Llegados a este punto, procede traer a colación que el artículo 37 de la LCSP proscribe la contratación verbal; el artículo 38 del mismo texto establece que los contratos “celebrados por los poderes adjudicadores, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23, serán inválidos: (...) b) Cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes” y, finalmente, el artículo 39, en su apartado 1, determina que “Son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47” de la LPAC. El referido artículo 47 establece en su apartado 1.e) que son nulos de pleno derecho los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. Según reiterada jurisprudencia, para que pueda apreciarse esta causa de nulidad, la omisión del procedimiento ha de ser “clara, manifiesta y ostensible”, lo que sucede, entre otros, en los casos de “ausencia total de trámite” (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:2789-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

A la vista de lo expuesto, todo apunta hacia que se ha procedido a una adjudicación verbal o tácita (no se trata de la actuación irregular en la continuación de una previa relación ya extinta o en una prórroga contractual), vislumbrándose, como advierte el informe de la Asesoría Jurídica, el “intento de tramitar un procedimiento negociado sin publicidad de contrato de patrocinio”; no obstante, es ostensible la absoluta carencia de procedimiento (que, formalmente, ni se habría iniciado), aunque no la de un acto de adjudicación -al margen de la forma que adopte su exteriorización-, pues mantener lo contrario conduce a la absurda suposición de que la asociación procede, *motu proprio*, a realizar ciertos servicios en favor de la Fundación Municipal de Cultura para luego exigir una contraprestación a cambio. La existencia de una declaración de voluntad administrativa, al respecto de concluir el contrato, resulta evidente, como así lo reconoce el informe de la Técnico de Administración General (fechado a 3 de septiembre de 2025), otra cuestión es el vicio de invalidez que

le afecte y, por ende, la necesidad o no de destruir la presunción de validez característica de los actos administrativos.

Así las cosas, el contrato sometido a revisión se adjudicó sin seguir ninguno de los trámites previstos por la LCSP, habiéndose omitido de forma manifiesta el procedimiento legalmente previsto y contraviniendo la proscripción de contratar verbalmente, establecida por el artículo 37.1 de la LCSP, con menoscabo de los principios que presiden la contratación del sector público.

Este Consejo estima, con base en lo hasta aquí expuesto, que concurre el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el apartado e) del artículo 47.1 de la LPAC, sin que quepa apreciar la concurrencia de los límites a las facultades revisoras, establecidos en el artículo 110 de la LPAC.

Por lo que atañe a los efectos de la declaración de nulidad, ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 42 de la LCSP, a cuyo tenor 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”; a estos efectos, hemos de advertir que las circunstancias que rodean al asunto no permiten constatar en las partes un propósito de sustraer torticeramente el negocio a la libre concurrencia. Todo ello, sin dejar de insistir -como repetidamente venimos haciendo desde hace tiempo (por todos, Dictamen Núm. 29/2018)- en la necesidad de evitar prácticas irregulares, como las que motivaron la presente revisión de oficio, teniendo en cuenta el imperativo legal de programación y planificación de la contratación pública (artículo 28.4 de la LCSP).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad de los actos

relativos a la adjudicación a, del contrato de patrocinio publicitario del Festival VESU 2025.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.