Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 3 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de junio de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo Insular de Gran Canaria, por delegación del Sr. Presidente, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de la contratación de la «organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el hotel (...)», adjudicado a la entidad (...) (EXP. 220/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento de declaración de nulidad de la contratación de la *«organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el hotel (...)»,* adjudicado a la entidad (...).

2. La legitimación del Sr. Consejero de Gobierno por delegación del Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (en adelante, LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1º de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, en el que ésta ha comparecido con fecha 11 de enero de 2024 manifestando su conformidad a la declaración de nulidad.

No obstante, 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 y 452/2023, de 7 de noviembre), 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.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el Título IV de la LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

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.

5. En cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento, en el Cabildo Insular de Gran Canaria -entidad local de gran población- corresponde al Consejo de Gobierno Insular ejercer las competencias como órgano de contratación (Disposición adicional segunda, apartado 4, LCSP, en relación con la Disposición adicional decimocuarta LRBRL), sin perjuicio de que si este ha delegado la competencia para contratar -como parece en el presente caso, en la persona titular de la Consejería de Presidencia y Movilidad Sostenible-, se ha de entender delegada conjuntamente la competencia para declarar la nulidad, conforme a lo dispuesto en el art. 41.4 LCSP, sin que deba considerarse el valor de la contraprestación objeto del contrato como una indemnización por perjuicios, sino como una restitución del valor de esa contraprestación.

En este sentido, tal como hemos señalado recientemente en nuestros Dictámenes 91 y 92/2024, de 22 de febrero:

«Si bien en alguna ocasión este Consejo ha sostenido la competencia del Consejo de Gobierno Insular para resolver el procedimiento de revisión de oficio, aunque haya existido previa delegación de la contratación en otro órgano del Cabildo -aplicando el art. 127.1.k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), al considerar que esta competencia no es delegable en virtud de lo previsto en el art. 127.2 LRBRL (Dictamen 533/2023, de 21 de diciembre)-, lo cierto es que el art. 41.4 LCSP constituye una especialidad en la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos, aplicable también a las Corporaciones Locales [art. 3.1.a) LCSP].

Dispone este precepto lo siguiente:

"4. Salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar. No obstante, la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad no será

susceptible de delegación, debiendo resolver sobre la misma, en todo caso, el órgano delegante; a estos efectos, si se estimase pertinente reconocer una indemnización, se elevará el expediente al órgano delegante, el cual, sin necesidad de avocación previa y expresa, resolverá lo procedente sobre la declaración de nulidad conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

De esta forma, salvo determinación expresa en contrario, esta competencia se entiende delegada conjuntamente con la delegación para contratar. De hecho, la propia LCSP contiene normas específicas sobre la contratación en las Entidades Locales (Disposiciones adicionales segunda y tercera LCSP), regulando la competencia de sus órganos de contratación y determinadas reglas de procedimiento, con derogación -ya desde la Ley 30/2007, de 30 de octubre- de los preceptos de la normativa reguladora de las Entidades Locales relativos a esta materia. Es por tanto la LCSP la que regula estos aspectos competenciales y la posibilidad de delegación en otros órganos, a través de la ya citada norma específica del art. 41.4 LCSP».

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración insular afirma la nulidad de pleno derecho del contrato por haberse «prescindido del trámite formal de adjudicación y 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)».

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 administrativo de revisión de oficio fue incoado -de oficio- mediante Resolución n.º CGC/2023/871, de 13 de diciembre de 2023; por lo que no se ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el precitado plazo que se cumpliría el próximo día 13 de junio de 2024.

8. No se observa la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Con fecha 13 de diciembre de 2022 el Director General del Gabinete del Presidente y el Sr. Consejero de Presidencia suscriben propuesta a fin de iniciar los trámites oportunos para la tramitación del expediente de contratación *«organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el hotel (...)», señalando:*

«Con fecha 24 de noviembre de 2022 se ha recibido en el Gabinete del Presidente del Cabildo de Gran Canaria comunicación de la Directora General del Gabinete del Presidente de Canarias, informando de la celebración en Gran Canaria de la Conferencia Ministerial del Comité de Política de Economía Digital de la OCDE.

En dicha comunicación se informa de que la Conferencia tendrá lugar en nuestra isla del 13 al 16 de diciembre, y que al reunir a 62 delegaciones ministeriales y a las principales empresas mundiales de digitalización situará a Canarias como referente mundial de la innovación tecnológica.

Con fecha 12 de diciembre de 2022, (...), en calidad de Viceconsejero de la Presidencia del Gobierno de Canarias, comunica al Consejero de Presidencia del Cabildo de Gran Canaria que ha formalizado un contrato en exclusividad con el grupo(...) por ser éste quien se ajusta a las exigencias de seguridad requeridas por las instituciones participantes y disponer de las instalaciones específicas para un evento que congregará a 800 personas y 62 delegaciones ministeriales (...) ».

- Con fecha 13 de diciembre de 2022 se emite desde el Servicio de Presidencia memoria conforme al art. 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

- Mediante resolución núm. 403 de fecha 13 de diciembre de 2022 y Resolución de corrección núm. 404 de fecha 14 de diciembre de 2022 se aprueba el inicio del expediente y se declara la urgencia del mismo.

- Con fecha 14 de diciembre de 2022 dicho expediente es informado por la Asesoría Jurídica y por la Intervención General de forma favorable, condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente.

Se debe señalar que de forma paralela a la tramitación del expediente de contratación se tramitó un expediente de modificación de crédito para dicha cobertura.

- Mediante Resolución núm. 405/22 de fecha 14 de diciembre de 2022 se procedió a la aprobación del expediente de contratación, con el resto de la documentación que lo conformaba; así como a la disposición de la apertura del Procedimiento negociado sin publicidad por razones técnicas donde sólo se podía encomendar dicho contrato a la mercantil (...) y la Autorización del gasto en la aplicación presupuestaria 01010/920/226010022 «*Atenciones Protocolarias y Representat*», con un importe de licitación de 93.760 euros, desglosado de la siguiente forma: 87.626,50 euros siendo el IGIC aplicable de 6.133,86 euros.

- La invitación para participar en dicho procedimiento negociado sin publicidad dirigida a (...), fue suscrita por el órgano de contratación con fecha 14 de diciembre de 2022, y se intentó cursar mediante el aplicativo PLYCA, lo cual no fue posible por problemas técnicos por lo que se optó por su envío a través de correo electrónico el mismo día 14 a las 21:28 horas.

- Con fecha 15 de diciembre de 2022, (...), presenta la documentación a través de la sede electrónica del Cabildo de Gran Canaria y registro núm. 112067.

- Con fecha 26 de enero de 2023 por el Director Insular del Gabinete del Presidente se emite informe complementario en el que se señala:

«Que tras la tramitación administrativa del expediente y dado los elementos que condicionaron desde un principio la justificación de la necesidad e idoneidad de la contratación, debidamente explicados en la propuesta de contrato de servicios con fecha 13 de diciembre de 2022 con el grupo empresarial(...), finalmente no se pudo culminar el procedimiento administrativo en tiempo y forma debido a una serie de inconvenientes técnicos y de comunicación electrónica entre esta administración y la empresa propuesta. Por tanto, no pudo culminarse el expediente de contratación antes de la celebración de dicho evento».

- Mediante informe de fecha 24 de febrero de 2023, la Intervención General formula reparo al considerar que:

«Cursada la invitación correspondiente a las 15:49 horas, no consta en la plataforma de contratación Plyca actuación alguna que permita dar por cumplidos los requisitos exigidos en el artículo 170 LCSP en relación con los artículos 168 y 169 del mismo texto legal, así como las actuaciones tendentes a la adjudicación y formalización del contrato, por lo que de

acuerdo con lo establecido en el artículo 153.6 LCSP, no se hubiera podido proceder a la ejecución del contrato al no haberse procedido a su formalización.

TERCERO. - De acuerdo con la documentación aportada por el servicio consistente en informe de conformidad del servicio de fecha 28 de diciembre de 2022 y la factura por los servicios realizados de fecha 23 de diciembre de 2022, ambos firmados por el Director General del Gabinete de Presidencia, se constata que el evento se celebró, por lo que se materializó la fase de ejecución del contrato.

A la vista de lo cual el procedimiento quedó incompleto al no adjudicarse y formalizarse en tiempo y forma, por lo que, omitiéndose trámites esenciales previstos en la Ley de Contratos del Sector Público, determinarían la nulidad del acto de aprobación de la ordenación de pagos objeto del presente reparo toda vez que no puede existir ordenación de pago de contrato no adjudicado ni formalizado».

- Con fecha 21 de abril de 2023 se dictó Resolución por la que se incoaba procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación relativa a la *«organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el hotel (...)»,* adjudicada a la entidad (...). Dado trámite de audiencia a la contratista, por la referida mercantil se mostró su conformidad.

- Con fecha 22 de agosto de 2023 se remitió expediente a la Asesoría Jurídica del Cabildo Insular de Gran Canaria para la emisión de informe preceptivo en relación a la revisión de oficio, dicho informe fue recibido por el servicio con fecha 4 de diciembre de 2023.

Además, visto que el informe de la Asesoría Jurídica de 4 de diciembre de 2023 señalaba que conforme al art. 106.5 LPACAP 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 y, que en el expediente que nos ocupa, el procedimiento se inició el 20 de abril de 2023 y el informe preceptivo de la Asesoría Jurídica se emitió el 4 de diciembre de 2023, por lo que no fue posible dictar resolución en el plazo de 6 meses, se consideró caducado el referido procedimiento de revisión de oficio.

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

- Con fecha 13 de diciembre de 2023 se dicta la Resolución CGC/2023/871, por la que se resuelve:

«Primero.- Iniciar el procedimiento administrativo de revisión de oficio para declarar la nulidad del acto de adjudicación de la licitación del contrato de servicios para la organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el HOTEL (...).

Segundo.- Iniciar el procedimiento administrativo de revisión de oficio para declarar conforme al artículo 42.1 de la LCSP, la nulidad del contrato verbal de prestación de servicios mencionada en el resuelvo primero.

Tercero.- Iniciar el procedimiento administrativo para reconocer en concepto de liquidación del contrato las cantidades que correspondan por los suministros prestados por la Entidad (...) (...), a fin de evitar el enriquecimiento injusto de esta Administración (...) ».

- Se procedió a dar traslado del trámite de audiencia a la empresa contratista, a efectos de que procediera a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimara oportunas, procediéndose por parte de la empresa (...) mediante escrito de fecha 11 de enero de 2024, a acusar recibo del trámite de audiencia y manifestar su conformidad con el expediente de nulidad.

- Con fecha 28 de diciembre de 2023 el Director del Gabinete del Presidente emite informe donde declara que el contrato se entiende realizado por el contratista conforme a las especificaciones señaladas en el PPT, puesto que los precios aplicados y el importe total de la factura es correcto y éste ha cumplido de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación, consistente en la organización de cena de carácter protocolario con motivo de la Conferencia Ministerial de Economía Digital de la OCDE 2022 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

También señala que el importe de las prestaciones asciende a 93.760,36 € IGIC incluido y es conforme con el servicio contratado y la contratación se ha realizado conforme al PPT/PCAP.

- Con fecha 17 de enero de 2024 se emite informe por el Servicio de Presidencia en relación con la propuesta de revisión de oficio para declarar la nulidad del expediente de contratación para la *«organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el HOTEL (...)»*, en el que se propone declarar la nulidad del acto de adjudicación del referido contrato.

- Con fecha 5 de abril de 2024 se emite informe por la asesoría jurídica del Cabildo Insular de Gran Canaria en el que considera conforme a derecho la propuesta de revisión de oficio del contrato antedicho de fecha 17 de enero de 2024, emitida por la Jefa de Servicio.

- Con fecha 9 de abril de 2024 se emite informe de fiscalización previa por la Intervención General del Cabildo Insular de Gran Canaria, en el que se *«fiscaliza favorablemente la propuesta de declaración de nulidad del acto adjudicación de la licitación del contrato y su posterior contratación verbal, del* servicio para la *organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el HOTEL (...) por el importe total de 93.760,36 euros».*

- Con fecha 10 de abril de 2024 se emitió Propuesta de Resolución en el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de contratación del servicio para la *«organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el HOTEL (...)»* en el que se resuelve:

«Primero.- Declarar la nulidad del acto de adjudicación de la licitación del contrato de servicios para la organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el HOTEL (...).

Segundo.- Declarar conforme al artículo 42.1 de la LCSP, la nulidad del contrato verbal de prestación de servicios mencionada en el resuelvo primero.

Tercero.- Disponer la liquidación del contrato y el abono al interesado (...) (...), el importe del valor de las prestaciones recibidas por los conceptos recogidos en la factura nº. EXP122-1000000184 por importe total de 93.760,26 euros (87.626,50 euros de principal y 6.133,86 euros correspondientes al 7% de IGIC), ordenando el abono del importe citado, 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 (...) ».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de

valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión [STS 405/2020, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, como ya se dijo, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha procedido a realizar el servicio consistente en la organización de una cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el HOTEL (...) -a petición de la Administración-, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues, tal como señala el informe complementario de fecha 26 de enero de 2023, emitido por el Director

Insular del Gabinete del Presidente *«tras la tramitación administrativa del expediente y dado los elementos que condicionaron desde un principio la justificación de la necesidad e idoneidad de la contratación, debidamente explicados en la propuesta de contrato de servicios con fecha 13 de diciembre de 2022 con el grupo empresarial(...), finalmente no se pudo culminar el procedimiento administrativo en tiempo y forma debido a una serie de inconvenientes técnicos y de comunicación electrónica entre esta administración y la empresa propuesta. Por tanto, no pudo culminarse el expediente de contratación antes de la celebración de dicho evento».*

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (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 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.

4. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que con fecha 14 de diciembre de 2022 se adjudicó verbalmente a la empresa (...) el contrato cuya nulidad se pretende, como consecuencia del acaecimiento de razones técnicas que impidieron finalizar el procedimiento de contratación con anterioridad a la celebración del evento. 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 los señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia»,* por lo que la contratación del referido servicio es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. 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 relativo a la *«organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el HOTEL (...)»* 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 del servicio sin la debida 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 la propia Administración, que justifica su actuación en el hecho de que no fue posible iniciar la licitación con la suficiente antelación al no haber proporcionado las otras Administraciones Públicas implicadas en la celebración del evento las condiciones a las que se debía ceñir el Cabildo de Gran Canaria, condiciones que debían regir la contratación en un evento de estas características. Además, una vez iniciado el procedimiento, en la tramitación del mismo se produjeron problemas técnicos que

impidieron proseguirlo, por lo que no se pudo finalizar el procedimiento de contratación con anterioridad a la celebración del evento.

Así pues, habiéndose obviado el procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal -, y desarrollado el servicio 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.

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a la factura a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido»*.

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

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), « *(…) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (…), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma*».

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

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados por un importe total de 93.760,26 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023 de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado 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 de suministro 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 los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que se dictamina se considera conforme a Derecho, tanto en cuanto a la declaración de nulidad de la contratación del servicio relativo a la «*organización cena de carácter protocolario con motivo de la conferencia ministerial de economía digital de la OCDE 2022, que tuvo lugar el día 14 de diciembre en el HOTEL (...)*» -procediendo su revisión de oficio-, como a los efectos económicos derivados de la misma, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.