



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 115/2024

(Sección 2.^a)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de marzo de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación menor derivada de la emisión de billetes, traslados y estancias de varias de las personalidades que han intervenido en distintas actividades celebradas y gestionadas por la Biblioteca Insular dependiente del Servicio de Cultura de la Consejería de Gobierno de Cultura del Cabildo de Gran Canaria, suscrita con la empresa (...) (EXP. 19/2024 RO)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación menor derivada de la emisión de billetes, traslados y estancias, de varias de las personalidades que han intervenido en distintas actividades celebradas y gestionadas por la Biblioteca Insular dependiente del Servicio de Cultura de la Consejería de Gobierno de Cultura del Cabildo de Gran Canaria, suscrita con la empresa (...), por el periodo comprendido entre los días 14 y 15 de abril de 2022, por una cuantía total de 3.013,97 euros.

2. La legitimación del Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias 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 relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

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 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (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 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.

3. En este procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con el procedimiento de revisión de oficio mediante escrito de fecha 14 de septiembre de 2023.

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.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

4. En lo que se refiere a la normativa sustantiva aplicable a las causas de nulidad, de acuerdo con lo que hemos considerado en diversos dictámenes, la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende, tal y como hemos expuesto en el Dictamen 197/2023, de 4 de mayo, con cita del 156/2017, de 11 de mayo, a cuya fundamentación en este aspecto nos remitimos.

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha a la que se contrae la actuación administrativa cuya revisión de oficio ahora se pretende (año

2022), se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 39 LCSP.

Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP; norma adjetiva vigente al tiempo de incoación del procedimiento administrativo de revisión de oficio [Disposición Transitoria tercera, letra b), de la LPACAP].

En efecto, 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.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento revisorio se incoa de oficio mediante Resolución CULT n.º 188/2023, de 11 de septiembre, de la Consejera de Gobierno de Cultura por el que se acuerda «*iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación menor de emisión de billetes, traslados y estancias de varias de las personalidades que han intervenido en distintas actividades celebradas y gestionadas por la Biblioteca Insular dependiente del Servicio de Cultura de la Consejería de Gobierno de Cultura del Cabildo de Gran Canaria (...)*».

Por otro lado, consta acreditada la firmeza en vía administrativa de la actuación cuya nulidad se pretende. Circunstancia, además, que no es negada por la propia Administración. En consecuencia, se trata de un acto susceptible de revisión conforme a lo previsto en el art. 106.1 LPACAP.

Finalmente, la revisión instada se fundamenta en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con los arts. 39.1, 41.1 y 99.2 LCSP.

5. En la Propuesta de Resolución, la Administración afirma acerca de la causa de nulidad de pleno derecho del contrato que se somete a Dictamen, que «El artículo 38 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), referido a los “Supuestos de invalidez”, señala que “Los contratos celebrados por los poderes adjudicadores, (...), 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”.

Por su parte, el artículo 39 de la mencionada LCSP recoge las causas de nulidad del derecho administrativo: 1. “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”.

En relación con el párrafo anterior, el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge lo siguiente:

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».

6. 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 Consejera de Gobierno de Cultura-, 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».

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 de oficio por Resolución de la Sra. Consejera Insular de Cultura 188/2023, de 11 de septiembre, por lo que no se ha cumplido el plazo de caducidad de seis meses previsto en el art. 106.5 LPACAP, el cual tendrá lugar el próximo día 11 de marzo 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

1. En cuanto a los antecedentes de hecho y la tramitación del presente expediente de revisión de oficio, constan en el expediente los siguientes:

- Informe de reparo de la Intervención General del Cabildo Insular, emitido el día 22 de abril de 2022 en el que se expone lo siguiente:

«Se ha recibido en esta intervención General, remitidos por la Consejería de Cultura de la Corporación, los documentos contables que se relacionan en el Anexo adjunto como Reparos 22-16-07.2 y que contienen diversas operaciones a favor de diferentes proveedores, en concepto de servicios de traslados, viajes y/o locomociones, tanto de personal propio, como ajeno a la Corporación pero que viajan por cuenta de ésta.

La relación contable se acompaña de las correspondientes facturas emitidas por los terceros en concepto de servicios realizados durante el periodo indicado en la descripción.

De los antecedentes obrantes en esta intervención General, cúmpleme informar lo siguiente:

Primero.- Esta intervención ha formulado varios reparos suspensivos, motivados por la inadecuación de los procedimientos de contratación de estos servicios, a las operaciones de compromiso del gasto y reconocimiento de la obligación que se relacionan en el Anexo I, en base a lo dispuesto en el artículo 216.2 apartado c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

(...)

Segundo.- Esta intervención reitera que, aun no existiendo un contrato en vigor, estos servicios se han seguido prestando de forma continuada mediante la figura de los denominados contratos menores, a pesar que los importes facturados por este procedimiento excedieron desde mediados de 2018 del límite cuantitativo de 15.000 euros fijado en el artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Públicos (LCSP).

En este sentido, los artículos 86.2 TRLCSP y 99.2 LCSP, señalan que:

“2. No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.”

Por otro lado, y como esta intervención ha puesto de manifiesto en anteriores informes, un contrato menor es contrario a derecho si el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación de este contrato, puede tener conocimiento cierto, aplicando los principios de programación y buena gestión, de la necesidad de contratar una prestación perfectamente definida, cuyas características esenciales no pueden variar y, a pesar de ello, se tramita en diferentes contratos menores, eludiendo así las normas de publicidad y procedimiento (Informe 4/2010, de 29 de octubre, JCCA Islas Baleares e Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, de 14 de junio de 2013).

El nivel de previsión exigible, será aquél que corresponda a un órgano de contratación diligente. A la vista de la similitud, el carácter necesario y previsible de la totalidad de los servicios contratados, así como el fin único de las diversas contrataciones realizadas en los expedientes detallados en el Anexo y los ya abonados hasta 2018, debiera haberse efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las prestaciones, a través del procedimiento establecido para cada caso, lo que, además, hubiera contribuido a dotar de publicidad y concurrencia a la contratación.

Con base en lo expuesto, toda vez que estas obligaciones se encuentran en las mismas circunstancias que las que fueron objeto del anterior reparo, exigen idéntico informe desfavorable debido a las razones citadas en el mismo que se refieren a la inadecuación del procedimiento seguido en su contratación, es por lo que igualmente se formula reparo suspensivo del reconocimiento de dichas obligaciones por el importe total de 5.613,44 euros relacionadas en el Anexo I como reparo 22-16-07.2 al haberse omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, contemplados en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de conformidad con lo establecido en el 216.2 c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLHL) que señala que:

“Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado: (...) .c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales”».

- Con fecha 2 de mayo de 2022, por parte del Servicio de Cultura se emite informe de discrepancia dirigido al Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, dada la no aceptación del reparo formulado por el órgano interventor.

En los antecedentes de hecho de dicho informe se expone lo siguiente:

«Primero.- La Biblioteca Insular de Gran Canaria gestiona diversas actividades de naturaleza cultural y social, en muchas de las cuales intervienen personalidades del mundo artístico, cultural y social procedentes de distintos lugares -proyectando así el ámbito nacional e internacional de aquellas actividades, la de la biblioteca en que se desarrollan y, por extensión, la del propio Cabildo de Gran Canaria-, y para lo que se requiere la emisión de los correspondientes billetes de viaje, estancias y traslados de aquellas personalidades.

Segundo.- En marzo del año 2018 se produjo un cambio normativo y procedimental en materia de contratación muy importante con la entrada en vigor de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contrato del Sector Público (en adelante LCSP), donde, a partir del 9 de junio de 2018, se pudo disponer de los “nuevos pliegos tipos” adaptados a esta norma, que ha obligado llevar a cabo una contratación electrónica a través de la aplicación informática PLYCA.

Tercero.- Esta situación ha conllevado la tramitación de un elevado número de expedientes en materia de contratación por parte de todos los Servicios de esta Corporación, entre los que se incluye el Expediente XP0088/2019 del servicio de Agencias de Viajes, tramitado de forma centralizada por el SERVICIO DE ASUNTOS GENERALES, aprobado por Resolución nº 31/2021, de 19 de noviembre, de “APROBACIÓN Expediente Contratación Centralizada “SERVICIOS DE AGENCIA DE VIAJES PARA EL CABILDO DE GRAN CANARIA” (XP0088/2019)”, y cuyo GASTO PLURIANUAL resultó autorizado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022, con número de referencia GC.21000.01, y cuya distribución contempla, entre otras, las aplicaciones presupuestarias para las anualidades 2021-2022 del Servicio de Cultura, dependiente de la Consejería de Cultura en el sentido que sigue:

(...)

Lo señalado anteriormente ha ocasionado que, hasta que no se iniciara la ejecución del citado contrato -que, por otro lado, ya ha sido adjudicado por Resolución nº 88/22, de fecha 24 de marzo y formalizado en documento administrativo, con fecha 28 de abril, el contrato denominado Servicios de Agencia de Viajes para el Cabildo de Gran Canaria-, se ha tenido de llevar a cabo la contratación menor de emisión de billetes, traslados y estancia de varias de las personalidades que han intervenido en distintas actividades celebradas y gestionadas por la biblioteca, pues no nos podemos olvidar que debemos continuar prestando un servicio público y cumplir con la programación de actividades previstas en la Biblioteca Insular de

Gran Canaria, referencia y guía para las bibliotecas municipales de Gran Canaria a las que coordina».

- Con fecha 10 de abril de 2023 se dicta por el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria el Decreto n.º 6/2023, mediante el que se acuerda resolver la discrepancia a favor del criterio de la Intervención General así como iniciar el procedimiento de revisión de oficio que corresponda.

2. En lo que respecta al procedimiento de revisión de oficio, obran en el expediente las siguientes actuaciones:

- El procedimiento se inició, como ya se ha manifestado, a través de la Resolución de la Consejera Insular de Cultura n.º 188/2023, de 11 de septiembre.

La empresa interesada formuló alegaciones con ocasión del trámite de vista y audiencia, presentando al efecto escrito el día 14 de septiembre de 2023, en el cual mostró su conformidad con el presente procedimiento administrativo.

Así mismo, obra en el expediente el informe de la Asesoría Jurídica del Cabildo Insular emitido el día 19 de diciembre de 2023 y el informe de reparo de la Intervención General de 2 de abril de 2022.

- Con fecha 16 de enero de 2024 se emite Propuesta de Resolución en la que se acuerda:

«Primero.- Declarar la nulidad de la contratación menor de emisión de billetes, traslados y estancias de varias de las personalidades que han intervenido en distintas actividades celebradas y gestionadas por la Biblioteca Insular dependiente del Servicio de Cultura de la Consejería de Gobierno de Cultura del Cabildo de Gran Canaria.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, abonar en concepto de liquidación al contratista (...) (...), los importes contemplados (IGIC incluido) en el cuadro siguiente y cuya suma total asciende a tres mil trece euros con noventa y siete céntimos (3.013,97 €), siendo que en el momento de la contratación que ahora se presenta nula, había crédito adecuado y suficiente en la aplicación presupuestaria 07500/3321/226060022 denominada Actividades culturales y deportivas Cultura, y sin perjuicio de lo cual, a fecha del presente informe existe crédito adecuado y suficiente en la bolsa de vinculación 07500/3*/2*, donde se ubica la aplicación presupuestaria 07500/3321/226090023 “Actividades culturales y deportivas. Cultura” (...) ».*

3. El Pleno de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 25 de enero de 2024, admitió a trámite la solicitud de Dictamen correspondiente al presente supuesto, que tuvo registro de entrada en este Organismo el día 19 de enero de 2024.

Posteriormente, la Sección II de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 22 de febrero de 2024 y en relación con la solicitud de Dictamen que nos ocupa, adoptó el siguiente Acuerdo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio):

«1. *Requerir de la Administración actuante la información o documentación que a continuación se expresa:*

◦ *El expediente relativo a dicha contratación en los términos previstos en el art. 118.2 y 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen el 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 debe comprender, en todo caso el Informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, la justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los principios de la contratación pública, la acreditación de la existencia de crédito y el documento de aprobación del gasto con carácter previo a su ejecución.*

2. *Suspender el plazo de emisión del dictamen solicitado por 15 días, que podrá ser ampliado de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del citado Reglamento, a los efectos de cumplimentar el antedicho trámite, que deberá realizarse con la mayor celeridad posible».*

El día 29 de febrero de 2024, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la documentación requerida.

III

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 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, la Propuesta de Resolución, como ya se refirió anteriormente, razona escuetamente acerca de la causa de nulidad por la que se pretende declarar la nulidad de la referida contratación que *«El artículo 38 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), referido a los “Supuestos de invalidez”, señala que “Los contratos celebrados por los poderes adjudicadores, (...), 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”.

Por su parte, el artículo 39 de la mencionada LCSP recoge las causas de nulidad del derecho administrativo: 1. “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”.

En relación con el párrafo anterior, el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge lo siguiente:

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados», sin especificar, ni analizar, ni razonar mínimamente cuál es el concreto procedimiento o trámite esencial del que se ha prescindido total y absolutamente, incumpliendo el deber de motivación de los actos que resuelvan procedimientos administrativos de revisión de oficio previsto en el art. 35.1.b) LPACAP, lo que habrá de subsanarse o corregirse en la Resolución definitiva que se dicte.

Así, la Propuesta de Resolución se limita, simplemente, a señalar en sus Antecedentes de Hecho Segundo y Tercero una referencia al informe de reparo de la Intervención General de 22 de abril de 2022 y al informe de discrepancia de 2 de mayo de 2022 del Servicio de Cultura.

Es, precisamente, en el informe de la Intervención General donde, de alguna forma, se viene a razonar la precisa causa de nulidad que motiva el presente expediente de revisión de oficio, al señalar lo siguiente:

«Primero.- Esta intervención ha formulado varios reparos suspensivos, motivados por la inadecuación de los procedimientos de contratación de estos servicios, a las operaciones de compromiso del gasto y reconocimiento de la obligación que se relacionan en el Anexo I, en base a lo dispuesto en el artículo 216.2 apartado c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

(...)

Segundo.- Esta intervención reitera que, aun no existiendo un contrato en vigor, estos servicios se han seguido prestando de forma continuada mediante la figura de los denominados contratos menores, a pesar que los importes facturados por este procedimiento excedieron desde mediados de 2018 del límite cuantitativo de 15.000 euros fijado en el artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Públicos (LCSP).

En este sentido, los artículos 86.2 TRLCSP y 99.2 LCSP, señalan que:

“2. No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.”

Por otro lado, y como esta intervención ha puesto de manifiesto en anteriores informes, un contrato menor es contrario a derecho si el órgano de contratación, en el momento de

iniciar la tramitación de este contrato, puede tener conocimiento cierto, aplicando los principios de programación y buena gestión, de la necesidad de contratar una prestación perfectamente definida, cuyas características esenciales no pueden variar y, a pesar de ello, se tramita en diferentes contratos menores, eludiendo así las normas de publicidad y procedimiento (Informe 4/2010, de 29 de octubre, JCCA Islas Baleares e Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, de 14 de junio de 2013).

El nivel de previsión exigible, será aquél que corresponda a un órgano de contratación diligente. A la vista de la similitud, el carácter necesario y previsible de la totalidad de los servicios contratados, así como el fin único de las diversas contrataciones realizadas en los expedientes detallados en el Anexo y los ya abonados hasta 2018, debiera haberse efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las prestaciones, a través del procedimiento establecido para cada caso, lo que, además, hubiera contribuido a dotar de publicidad y concurrencia a la contratación.

Con base en lo expuesto, toda vez que estas obligaciones se encuentran en las mismas circunstancias que las que fueron objeto del anterior reparo, exigen idéntico informe desfavorable debido a las razones citadas en el mismo que se refieren a la inadecuación del procedimiento seguido en su contratación, es por lo que igualmente se formula reparo suspensivo del reconocimiento de dichas obligaciones por el importe total de 5.613,44 euros relacionadas en el Anexo I como reparo 22-16-07.2 al haberse omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, contemplados en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de conformidad con lo establecido en el 216.2 c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLHL) que señala que:

“Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado: (...) .c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales”».

3. En relación con la contratación menor el Informe 8/20 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado ha señalado:

«El contrato menor, en la regulación española, constituye una suerte de excepción a la aplicación de ciertas reglas comunes a otros procedimientos de selección del contratista, y de modo muy particular, de algunas relativas a la publicidad previa, a la concurrencia y al procedimiento de adjudicación. En nuestro informe 98/2018, de 4 de marzo de 2019 señalamos a este respecto que “en el caso de los contratos menores, aunque la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ha incidido en la realización de una tramitación reducida, con el fin de ofrecer una garantía de transparencia, publicidad y

seguridad jurídica en la realización de estos contratos, lo que no ha hecho es variar su concepción clásica como un supuesto de adjudicación directa, permitido y sancionado legalmente por virtud de su escasa cuantía.

Debemos recordar en este sentido, que por razón de su escaso valor estimado (inferior a 40.000 euros en el caso de las obras o inferior a 15.000 euros, en el caso de suministros o servicios) los contratos menores pueden adjudicarse a través de un expediente de contratación más sencillo, que en los contratos de servicios suele exigir únicamente un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales, así como la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente. Esta tramitación tan escueta refuerza la conclusión de que el contrato menor es un supuesto de adjudicación directa de contratos públicos, en el que no existe una publicidad previa sobre el mismo ni tampoco un procedimiento competitivo al que concurren múltiples licitadores. La finalidad de un sistema de contratación como el descrito es poder ofrecer una respuesta especialmente rápida y muy sencilla a necesidades inmediatas y perentorias del órgano de contratación y que, por su escasa cuantía, así lo demandan. En efecto, la justificación del sacrificio de alguno de los principios básicos de la contratación pública estriba, para estos precisos casos, en la escasa cuantía económica, que avala (del mismo modo que en otros supuestos contenidos en la ley como puede ser el procedimiento negociado por razones de exclusividad técnica o la tramitación de emergencia) el decaimiento de tales principios en beneficio del interés público.

Sobre esta base, no cabe sólo una insuficiente comprensión y valoración de la figura del contrato menor puede conducir a la pretensión de asimilar la figura del contrato menor regulada en la LCSP con otros procedimientos de selección del contratista que son propios de contratos de características diferentes y que, por su propia naturaleza, incluyen trámites para la presentación de ofertas, valoraciones conforme a criterios objetivos, anuncios previos y otros trámites que, en la actualidad, y desde el punto de vista legal son ajenos al contrato menor. Sin embargo, mientras la ley lo trate expresamente y lo configure como un supuesto en que cabe su adjudicación directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, lo que no resulta posible es variar su naturaleza jurídica y convertirlo en algo completamente diferente.

Esta conclusión ya fue recogida en informes precedentes de esta Junta Consultiva. En efecto, en nuestro informe 56/2019, de 16 de marzo de 2020, indicamos cuál era para el derecho comunitario el significado del término adjudicación directa. Señalamos entonces que “el Reglamento (CE) 1370/2007, en su artículo 5, apartados 2 a 6, establece un conjunto específico de normas aplicables a los contratos de concesión de servicios de transporte de viajeros en autobús o tranvía, incluidos unos supuestos específicos de adjudicación directa de tales contratos por diferentes motivos. Resulta enormemente significativo el hecho de que la

propia norma indique cuál es el sentido de la adjudicación directa para el derecho comunitario describiéndola legalmente como la adjudicación de un contrato de servicio público a un operador de servicio público determinado en ausencia de todo procedimiento previo de licitación (artículo 2.h) del Reglamento (CE) 1370/2007”.

Esta preterición de todo procedimiento de licitación, concepto este referido a los elementos que permiten comparar las múltiples ofertas de los licitadores y seleccionar una de ellas, es igualmente característica las sucesivas normas que en el derecho español han regulado el contrato menor como una figura que nos es característica y que, curiosamente, también goza de vigor en Europa. En efecto, en el ámbito comunitario y a modo de ejemplo, en el Reglamento 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión se contemplan, entre otras cuestiones, los contratos de escasa cuantía, es decir, inferior a 60 mil euros, y los de muy escasa cuantía (inferior a 15 mil), no exigiéndose para estos últimos ningún tipo de publicidad, ni previa ni posterior a su adjudicación ni tampoco la necesidad de solicitar un número mínimo de ofertas a los licitadores. La cercanía de tales figuras con nuestro contrato menor resulta patente.

Podemos comprobar, por tanto, que esta forma de adjudicación directa ni es nueva ni es extraña en el derecho comunitario, y que tanto en el ámbito nacional como en el europeo se contempla la adjudicación de contratos de manera directa, sin publicidad previa ni procedimiento competitivo en aquellos contratos de valor estimado muy escaso».

Tal como se acaba de exponer, la naturaleza jurídica del contrato menor es la de un procedimiento de adjudicación, cuya finalidad es hacer posible una rápida satisfacción a necesidades inmediatas y perentorias del órgano de contratación, a través de un procedimiento ágil y sencillo, vista la escasa cuantía y la duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir

En efecto, los caracteres básicos del contrato menor son el establecimiento de unos límites cuantitativos y temporales. Los primeros, establecidos en el art. 118.1 LCSP, que determina que su valor estimado deberá ser «*inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios*»; y los segundos, establecidos en el art. 29.8 LCSP, que determina que «*Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga*».

Ahora bien, tales límites cuantitativos y temporales no son los únicos relevantes para la aplicación del contrato menor. Así, el art. 99.2 LCSP establece la prohibición de fraccionamiento indebido del contrato, al disponer que:

«No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan».

En coherencia con lo anterior, el propio art. 118 LCSP, en su apartado 2, exige al órgano de contratación justificar en el expediente que no se está alterando el objeto del contrato con el fin de evitar los umbrales establecidos en el apartado 1 de dicho artículo.

Este criterio se completa con la regla recogida en el art. 101.4 LCSP que dispone que *«la elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan».*

Este Consejo Consultivo en el Dictamen 364/2023, de 21 de septiembre, ha manifestado acerca de la contratación menor, que:

«Tales incumplimientos se ven agravados en el supuesto analizado, pues, como ya señalamos, les es aplicable a todos los contratos analizados el nuevo régimen jurídico previsto en la LCSP, mucho más restrictivo con la contratación menor, a fin de que no pueda servirse la Administración de esta modalidad procedimental para evitar la concurrencia de licitadores, con elusión de las reglas generales de contratación y los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP).

Del régimen jurídico establecido por los arts. 118 y 63.4 LCSP para la contratación menor, así como de la prohibición establecida con carácter general de fraccionar un contrato, con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y de eludir así también los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan (art. 99.2 LCSP), se deduce con toda claridad que la nueva Ley pretende reducir la capacidad de la Administración para adjudicar directamente contratos menores con el objetivo de combatir la opacidad en los procesos de adjudicación de este tipo de contratos, imposibilitando también la adjudicación sin publicidad previa. Y, por ello, se rebajan las cuantías que limitan la contratación menor y se exigen nuevos requisitos para evitar prácticas administrativas como la que nos ocupa, tal y como se ha señalado por este Consejo Consultivo», doctrina que resulta ser aplicable al presente supuesto.

En relación con el fraccionamiento de los contratos menores, el Informe n.º 14/2020, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal, indica que *« (...) se puede producir con frecuencia en todos aquellos procedimientos de adjudicación en que exista un umbral cuya superación obliga a aplicar normas de contratación más rígidas. Este es, sin duda, el caso de los contratos menores en que, mediante un fraccionamiento*

artificial e indebido del objeto del contrato, cabría sustraer de la necesidad de licitar a ciertas prestaciones cuya periodicidad es bien conocida por el órgano de contratación. De este modo, la división temporal de la prestación puede, en ciertos casos, permitir la aplicación de un tipo de procedimiento que, si se considerase la posibilidad de celebrar el contrato por un periodo de tiempo superior, quedaría excluido. Así lo declaramos en nuestro informe 73/2018”

A la anterior consideración hay que añadir otra igualmente relevante. Como es bien conocido, el contrato menor es un supuesto de adjudicación directa del contrato público. En él se limita la aplicación del principio de concurrencia de los licitadores y de su derecho a participar en las licitaciones públicas. Por esta razón, la técnica del contrato menor no puede utilizarse mediante un abuso de los supuestos en que es factible o, dicho de otro modo, si existe la posibilidad de no dividir artificialmente la prestación para adaptarla sin necesidad a la técnica del contrato menor, sino que es factible aplicar un procedimiento más respetuoso con los principios básicos de la contratación pública, ésta debe ser la solución por la que se decida el órgano de contratación para evitar incurrir en un fraude de ley. Este criterio se encuentra recogido en diversos informes de esta Junta consultiva como el nº 111/2018 en el que señalamos lo siguiente:

“Sobre esta materia concreta ya tuvo ocasión de pronunciarse esta Junta Consultiva (Informes 31/2012 y 86/2018 -que cita los anteriores 1/2009 y 15/2016-, entre otros) en el sentido de que existe fraccionamiento del objeto del contrato siempre que se divida este con la finalidad de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación correspondiente, y ello, aunque se trate de varios objetos independientes, si entre ellos existe la necesaria unidad funcional u operativa. Correlativamente, no existirá fraccionamiento siempre que se trate de diversos objetos que no estén vinculados entre sí por la citada unidad.

Como hemos visto, la finalidad de la norma no era otra que impedir el nacimiento de relaciones contractuales en las que la alteración indebida del objeto pretende encubrir un fraccionamiento engañoso del contrato con la intención de disminuir su cuantía y eludir así las exigencias normativas sobre publicidad y procedimientos de adjudicación fijados en la ley».

En línea con lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares, en su Informe n.º 1/2009, de 30 de julio, señaló que «puede hablarse de fraccionamiento cuando razonablemente se pueda prever que la prestación objeto del contrato tiene que mantenerse durante un periodo determinado que excede del plazo de ejecución o de la duración máxima previstas al inicio de la contratación», y añade el Informe n.º 5/2018, de 15 de junio, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, cuando estima que en los contratos de

suministros o servicios que se repiten cada año y que se prevé que puedan seguir repitiéndose en ejercicios futuros, parece ciertamente complicado justificar, conforme a lo dispuesto en el art. 118.3 LCSP, *«que no se está alterando el objeto del contrato y, sobre todo, que no se está haciendo con la intención de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación entre otras cosas porque se trata de servicios y suministros para actuaciones que se repiten cada ejercicio presupuestario (...), y para las que existe la decisión o la intención de repetir las anualmente, al menos dentro de una legislatura»*.

Además, de otro lado, el art. 28.4 LCSP establece la necesidad de programación de la actividad contractual, cuando dispone que *«las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o periodos plurianuales Y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja a aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada»*.

Según indica el ya citado Informe n.º 14/2020, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal *«Este artículo establece la obligatoria programación de la actividad de contratación que se vaya a desarrollar por cada órgano de contratación. Tal programación exige el análisis de los contratos que se van a realizar en cada periodo de tiempo, lo que indudablemente presupone el conocimiento de que el órgano de contratación va a tener una necesidad mantenida en el tiempo de una determinada prestación por un periodo de tiempo superior a un año. Por tanto, si el órgano de contratación cumple con su obligación de planificar adecuadamente su actividad contractual, es patente que la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos ha de ser conocida con carácter previo, lo que puede llevar a concluir que en este caso no se está reaccionando ante necesidades sobrevenidas, desconocidas o novedosas, sino que, por el contrario, se estaría planteando la utilización del contrato menor en fraude de ley»*.

Conectando la necesidad de planificación con los principios generales establecidos en el art. 1 LCSP, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en su informe n.º 8/2016, estimó que *« (...) la suscripción de sucesivos contratos menores de servicio no solo es contrario a los principios generales que inspiran la contratación pública como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y tampoco resulta la manera más adecuada para asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados para la realización de obras y la adquisición de bienes y la contratación de servicios y de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa (...) »*.

En definitiva, el fraccionamiento fraudulento del objeto de un contrato se puede producir tanto mediante la suscripción de diversos contratos menores destinados a la obtención de un resultado único o de una prestación que hubiera tenido que ser objeto de un único contrato, como también llevando a cabo contrataciones menores sucesivas para cubrir necesidades recurrentes que tuvieran que formar parte de un único contrato, de acuerdo con lo que se ha indicado anteriormente, siempre que estas contrataciones sucesivas supongan una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar.

4. Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, una vez examinado la documentación obrante en el expediente administrativo ha quedado acreditado que, en el presente supuesto, el servicio de emisión de billetes, traslados y estancias del Servicio de Cultura del Cabildo Insular de Gran Canaria es una prestación habitual, periódica y recurrente de dicha Institución, la cual se ha venido contratando de forma continuada y reiterada, mediante sucesivos contratos menores, cuando debió ser objeto de un contrato único, toda vez que, tal como se ha indicado, era una necesidad recurrente de la Administración, alterándose de esta forma las normas de publicidad y las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar.

Además, también ha quedado acreditado que desde mediados del año 2020 hasta abril de 2022, los citados servicios han sido contratados con la misma empresa contratista, superando ampliamente, en dicho periodo, la suma de todas las facturas emitidas, en su conjunto, los umbrales de la contratación menor, lo que evidencia el fraccionamiento del contrato y el incumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia de la legislación de contratos del sector público.

Esta conclusión se ve reforzada con el informe de discrepancias de 2 de mayo de 2022, en el que se pone de manifiesto la necesidad recurrente del servicio de emisión de billetes, traslados y alojamiento, y en el que se informa que se ha procedido a licitar y contratar, mediante un expediente de contratación centralizada, los «*Servicios de agencias de viajes para el Cabildo de Gran Canaria*». En concreto, en el referido informe se expone:

«Primero.- La Biblioteca Insular de Gran Canaria gestiona diversas actividades de naturaleza cultural y social, en muchas de las cuales intervienen personalidades del mundo artístico, cultural y social procedentes de distintos lugares -proyectando así el ámbito

nacional e internacional de aquellas actividades, la de la biblioteca en que se desarrollan y, por extensión, la del propio Cabildo de Gran Canaria-, y para lo que se requiere la emisión de los correspondientes billetes de viaje, estancias y traslados de aquellas personalidades.

Segundo.- En marzo del año 2018 se produjo un cambio normativo y procedimental en materia de contratación muy importante con la entrada en vigor de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contrato del Sector Público (en adelante LCSP), donde, a partir del 9 de junio de 2018, se pudo disponer de los “nuevos pliegos tipos” adaptados a esta norma, que ha obligado llevar a cabo una contratación electrónica a través de la aplicación informática PLYCA.

Tercero.- Esta situación ha conllevado la tramitación de un elevado número de expedientes en materia de contratación por parte de todos los Servicios de esta Corporación, entre los que se incluye el Expediente XP0088/2019 del servicio de Agencias de Viajes, tramitado de forma centralizada por el SERVICIO DE ASUNTOS GENERALES, aprobado por Resolución nº 31/2021, de 19 de noviembre, de “APROBACIÓN Expediente Contratación Centralizada “SERVICIOS DE AGENCIA DE VIAJES PARA EL CABILDO DE GRAN CANARIA” (XP0088/2019)”, y cuyo GASTO PLURIANUAL resultó autorizado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022, con número de referencia GC.21000.01, y cuya distribución contempla, entre otras, las aplicaciones presupuestarias para las anualidades 2021-2022 del Servicio de Cultura, dependiente de la Consejería de Cultura en el sentido que sigue:

(...)

Lo señalado anteriormente ha ocasionado que, hasta que no se iniciara la ejecución del citado contrato -que, por otro lado, ya ha sido adjudicado por Resolución nº 88/22, de fecha 24 de marzo y formalizado en documento administrativo, con fecha 28 de abril, el contrato denominado Servicios de Agencia de Viajes para el Cabildo de Gran Canaria”, se ha tenido de llevar a cabo la contratación menor de emisión de billetes, traslados y estancia de varias de las personalidades que han intervenido en distintas actividades celebradas y gestionadas por la biblioteca, pues no nos podemos olvidar que debemos continuar prestando un servicio público y cumplir con la programación de actividades previstas en la Biblioteca Insular de Gran Canaria, referencia y guía para las bibliotecas municipales de Gran Canaria a las que coordina».

Y ello, en consonancia con el Informe n.º 5/2019 de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Canarias sobre los pagos realizados por los servicios prestados por las agencias de viaje (grupo 2 y 18), en el que se concluye:

«Las prestaciones incluidas en la facturación de las agencia de viaje consistentes en la intermediación entre las aerolíneas y los alojamientos hoteleros se enmarcan en el concepto de contrato administrativo por lo que deberá ajustarse su

adjudicación a los diferentes procedimientos regulados en la LCSP según las necesidades de cada órgano de contratación».

Por todo lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que en supuestos como el sometido a Dictamen, en el que se han llevado a cabo contrataciones menores sucesivas para cubrir necesidades recurrentes que tuvieran que formar parte de un único contrato, alterando las normas de publicidad y las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar, suponen una infracción del ordenamiento jurídico, al haber procedido a efectuar las contrataciones sin seguir el procedimiento legalmente establecido, ni las formalidades anteriormente expuestas y fraccionando indebidamente las referidas contrataciones, tal y como se señala en el informe de la Intervención General y se deduce de la documentación obrante en el expediente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP. No apreciándose, asimismo, ningún impedimento ni circunstancia excepcional o imprevista que impida que, periódicamente y con la suficiente antelación, se programen y liciten públicamente a través de los procedimientos ordinarios previstos en la LCSP.

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

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

Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados»*. Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

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.e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio 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 sino únicamente a la Administración, quien justifica su actuación en los siguientes términos:

« (...) Lo señalado anteriormente ha ocasionado que, hasta que no se iniciara la ejecución del citado contrato -que, por otro lado, ya ha sido adjudicado por Resolución nº 88/22, de fecha 24 de marzo y formalizado en documento administrativo, con fecha 28 de abril, el contrato denominado Servicios de Agencia de Viajes para el Cabildo de Gran Canaria"-, se ha tenido de llevar a cabo la contratación menor de emisión de billetes, traslados y estancia de varias de las personalidades que han intervenido en distintas actividades celebradas y gestionadas por la biblioteca, pues no nos podemos olvidar que debemos continuar prestando un servicio público y cumplir con la programación de actividades previstas en la Biblioteca Insular de Gran Canaria, referencia y guía para las bibliotecas municipales de Gran Canaria a las que coordina».

En suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

6. En relación a 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 prestación del servicio referido y no haberse realizado la correspondiente contratación.

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 las facturas en su momento presentadas por la empresa (...) (3.013,97 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 servicio 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 indemnizar 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.

7. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio con posterioridad a la última de las facturas que, con origen en el presente contrato declarado ya nulo, se hayan podido emitir o, se emitirán, con posterioridad a dicha fecha, 15 de abril de 2022. Al respecto, señalábamos en nuestro reciente Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Consejo Consultivo de Asturias, en su Dictamen 15/2020, de 23 enero, en el que razona lo siguiente:

«En el reiterado Dictamen Núm. 265/2019, remitido a la misma autoridad consultante en relación con la prórroga y modificación del mismo contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio en otro periodo, apreciamos que “la imposibilidad de proceder a la modificación, por el exceso producido en el precio del contrato inicialmente fijado, determinaba la procedencia de resolver el contrato y proceder a una nueva licitación. Y si bien concurre vicio de nulidad por omisión del procedimiento relativo tanto a una nueva licitación como en la prórroga que de facto se produce, no podemos obviar que al tiempo de esta última el contrato ya estaba viciado de nulidad radical. En suma, el hecho determinante de la nulidad es aquí la omisión de la nueva licitación al tiempo del modificado, suplida por la realización de una `modificación tácita´ cuando lo que procedía abrir era una nueva licitación, y ese vicio comporta la nulidad del contrato desde ese mismo momento, lo que afecta también a los postreros 20 días en los que el servicio se presta careciendo además de amparo en los plazos contractuales”. Según exponíamos entonces, “con arreglo a la cláusula 32 del pliego (...), la superación de los límites establecidos en el mismo obligaba a la resolución del contrato en vigor y al inicio de un nuevo procedimiento de licitación, de conformidad con la LCSP ya vigente en el mes de noviembre de 2018. Tal prescripción fue desatendida en favor de la continuidad de la prestación con arreglo a unas nuevas condiciones; situación que implicó, en definitiva, tanto la vulneración del citado artículo 108 del TRLCSP como del artículo 37.1 de la LCSP, en cuanto que proscribía la contratación verbal, así como de los demás preceptos de esta Ley que someten a un determinado procedimiento la adjudicación de servicios en función de su cuantía”.

Tal razonamiento ha de extenderse, por lógica, también a la prestación del servicio con posterioridad al 1 de enero de 2019, situación idéntica a la producida en el periodo comprendido entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018, lo que nos obliga a remitirnos a las consideraciones efectuadas en el referido dictamen sobre la causa de nulidad apreciada, que acabamos de transcribir.

Ahora bien, no puede obviarse que la adjudicación directa, tácita o verbal, del servicio por el periodo mencionado ya fue anulada por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019, trasladada a este Consejo tras la emisión del Dictamen Núm. 265/2019, en la que se declara la nulidad de “los actos administrativos de modificación y prórroga del contrato administrativo de servicios de ayuda a domicilio (...), en tanto la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018 no ha sido objeto de tramitación, ni la misma era posible, y por cuanto el importe de adjudicación y prórroga ha sido modificado en un 21,78 %, porcentaje superior al que posibilita la realización de un modificado, no habiéndose procedido a la licitación del nuevo procedimiento de adjudicación que, a la vista de ello, hubiera resultado necesario”. Siendo así, esto es, predicada esa nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio -y no de unas determinadas facturas, que ni siquiera tienen naturaleza de acto administrativo-, no se aprecia ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido entre 1 de enero y 31 de mayo de 2019), de modo que la nulidad carece ahora de objeto y la invalidez de las últimas facturas no es sino consecuencia material de la nulidad ya declarada el 12 de diciembre de 2019.

En efecto, aunque aparentemente la nulidad se predica de “la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018”, consta que la voluntad de prorrogar el contrato se extendía mientras se llevaba a cabo “una nueva licitación”, y que con fecha 13 de diciembre de 2018 se inició el nuevo procedimiento de licitación, por lo que debe entenderse que el acto tácito de prórroga se adoptó con ese horizonte temporal -en tanto se incorporaba un nuevo adjudicatario-, sin que pueda concebirse que aquella decisión tácita de prorrogar la continuidad del servicio se limitara únicamente hasta al 31 de diciembre de 2018 y excluyera los meses sucesivos cuando es manifiesto que la nueva adjudicación no se resolvería en tan corto lapso (y ni siquiera en una fecha cierta). Hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que tampoco se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el ya anulado por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP, “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”. Por tanto, de la nulidad de los actos de contratación identificados en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 resulta la consecuente nulidad de la contratación bajo cuya vigencia se prestaron los servicios que dieron lugar a las facturas que ahora se someten a nuestra consideración.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de los actos de contratación cuestionados -que, se insiste, se declaró ya por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento

de Tineo de 12 de diciembre de 2019 tras haberse sometido a nuestra consideración-, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto ha de estarse a lo señalado en el Dictamen Núm. 265/2019 y en la propia resolución de anulación, esto es, a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP; regulación que constituye el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración en unas condiciones como las examinadas. Este artículo 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)».

Conforme a la doctrina transcrita, que comparte este Consejo Consultivo, la declaración de nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio, al no apreciarse ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas que puedan emitirse hasta que se dote de cobertura contractual a la prestación, determina que las ulteriores solicitudes de nulidad carezcan de objeto y la invalidez de las subsiguientes facturas no sean sino consecuencia material de la nulidad ya dictaminada en el presente Dictamen.

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que no se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el que constituye el objeto del presente Dictamen, por lo que no procederá dictaminar sobre las facturas posteriores al 15 de abril de 2022 al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

8. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviene los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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 fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica- financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

10. Tampoco debe olvidarse que además de las estrictas causas de nulidad de pleno derecho contenidas en el art. 47 LPACAP, son actos anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (art. 48.1 LPACAP), y que estos actos anulables, en casos favorables para los interesados, se pueden impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, previa su declaración de lesividad para el interés público (art. 107.1 LPACAP).

En cualquier caso, y sin perjuicio de que la vía señalada resulta procedente si lo que se pretende es la anulación de los actos anulables, tampoco está de más recordar que cabe la convalidación de los actos administrativos anulables con carácter general, mediante el dictado de un acto que subsane o corrija (acto subsanador) los defectos que presenten (art.

52.1 LPACAP «la Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan»); vía que puede servir para soslayar irregularidades y de remedio, en no pocos casos, para la conservación de los actos.

Dicho en otras palabras: en caso de infracción del ordenamiento jurídico, la regla es la anulabilidad (art. 48 LPACAP) y la excepción es la nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPACAP). La contratación irregular es un fenómeno que encubre diferentes realidades que lejos están de poderse reconducir siempre a la vía de la revisión de oficio. Recordando lo indicado al inicio de este Fundamento IV, y con esto concluimos, se trata, por tanto, la revisión de oficio de una potestad excepcional -porque son a los órganos judiciales a los que le incumben la anulación de los actos administrativos ilegales con carácter general-. La revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical; y, por tanto, cuando se invoca o se aduce el art. 47.1.e) LPACAP (los actos «dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido»), le incumbe a la Administración identificar el vicio cometido y el procedimiento omitido o el trámite que se haya incumplido y su esencialidad».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se pretende la declaración de nulidad de la contratación menor derivada de emisión de billetes, traslados y estancias de varias de las personalidades que han intervenido en distintas actividades celebradas y gestionadas por la Biblioteca Insular dependiente del Servicio de Cultura de la Consejería de Gobierno de Cultura del Cabildo de Gran Canaria, se considera conforme a Derecho en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento III del presente Dictamen.