



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 116/2024

(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 celebración de los Premios Rana, organizado por la Biblioteca Insular de Gran Canaria, por importe total de 11.510,92 euros (EXP. 21/2024 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 celebración de los Premios Rana, celebrados en el Teatro Cuyás el día 27 de abril de 2022, organizado por la Biblioteca Insular de Gran Canaria, por un importe total de 11.510,92 euros, siendo los contratistas (...), (...), (...) y (...)

Así, al respecto consta en la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen lo siguiente:

«Primero.- Acumular los cuatro procedimientos de revisión de oficio para declarar la nulidad de cada uno de los actos de adjudicación de los contratos menores en relación con la celebración de los premios rana, organizados por la biblioteca insular de gran canaria el 27 de abril de 2022.

Segundo. - Declarar la nulidad del acto de adjudicación de la contratación menor relativa a cada uno de los actos de adjudicación de los contratos menores en relación con la celebración de los premios rana, organizados por la biblioteca insular de gran canaria el 27 de abril de 2022, es decir:

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

- *Declarar la nulidad del acto de adjudicación a (...) del contrato menor de dirección artística de las actividades realizadas en el Teatro Cuyás el 27 de abril, dentro de la programación "Premios Rana".*

- *Declarar la nulidad del acto de adjudicación a (...) del contrato menor correspondiente a regiduría, de las actividades realizadas en el Teatro Cuyas el 27 de abril, dentro de la programación "Premios Ranas".*

- *Declarar la nulidad del acto de adjudicación a (...) del contrato menor de elaboración de guion, de las actividades realizadas en el Teatro Cuyas el 27 de abril, dentro de la programación "Premios Ranas".*

- *Declarar la nulidad del acto de adjudicación a (...) del contrato menor de producción de contenidos audiovisuales de las actividades realizadas en el Teatro Cuyas el 27 de abril, dentro de la programación "Premios Ranas"».*

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 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 las empresas contratistas, quienes mostraron su conformidad con el procedimiento de revisión de oficio mediante escritos de fechas 13, 14, 15 y 18 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), 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 189/2023, 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 en relación con la celebración de los Premios Rana celebrados en el Teatro Cuyás el 27 de abril de 2022 y organizado por la Biblioteca Insular 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, letra 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 189/2023, 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 de Gran Canaria, emitido el día 28 de septiembre de 2022 en el que se afirma lo siguiente:

« (...) Segundo.- Que, con relación a los contratos de servicios relacionados en el anterior cuadro, el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece que se consideran contratos menores de servicio aquellos cuyo valor estimado sea inferior a 15.000 euros.

Aunque el servicio en sus informes de necesidad considera que estos contratos son menores, se señala que el artículo 99.2 LCSP dispone:

“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.

3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras (...)”.

Existe una amplia doctrina contractual, incluso antes de la aprobación de la LCSP, que analiza lo que debe entenderse por objeto del contrato y, en consecuencia, cuándo puede considerarse fraccionado el mismo. Aunque es después de la entrada en vigor de esta Ley, cuando la interpretación del mencionado artículo 118 de la LCSP ha dado lugar a múltiples y dispares interpretaciones, especialmente las nuevas limitaciones por órganos de contratación que se recogen en su punto 3, analizado en al menos 11 informes de las Juntas Consultivas de Contratación estatal y autonómicas: IJCE, 41/17, 42/17, 5/18 y 9/2018; IJCC de Aragón 3/2018; IJCC de Madrid 1/2018; IJCC de Galicia, Informe 1/2018; JACP Gobierno Vasco, Recomendación 1/2018; Informe de la Dirección General Cataluña, 1/2018; JCCA Canarias Recomendación 1/2018; JCCA Valencia 8/2018, de 15 de junio.

Los dos grandes cambios que se produjeron con la aprobación de esta Ley son los siguientes:

- Por un lado, la nueva regla general pasa a ser ahora que, cuando el objeto del contrato admita ser fraccionado, se proceda a su división en lotes, salvo que se justifique y motive debidamente lo contrario. Es un cambio relevante respecto de la regulación anterior al imponer este sistema por defecto y eliminar el requisito de que cada lote tuviese utilización o aprovechamiento separado y constituyeran una unidad funcional, y obedece a la convicción expresada por los considerandos de la Directiva 2014/24/UE51.

- Por otro lado, la modificación del artículo 118 LCSP sobre los contratos menores bajaba el límite cuantitativo de los mismos a 40.000 euros para obras y 15.000 para suministros y servicios, que exigía además al órgano de contratación un especial pronunciamiento sobre la procedencia de este tipo de contratos y la no existencia de un fraccionamiento irregular del mismo.

En estos informes el denominador común es que tras analizar las circunstancias que en cada caso concurren, el órgano gestor es el responsable de enjuiciar que la contratación

fraccionada de necesidades de igual o distinta naturaleza, o su escalonamiento en el tiempo, resulta justificada por las propias circunstancias de tales necesidades, o si deberían ser atendidas mediante un único contrato.

A este respecto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su informe 16/09, de 31 de marzo, establece que “debe tenerse en consideración que el mencionado precepto ha de entenderse como una norma que tiene por objeto tratar de evitar el fraude legal tendente a la elusión de la aplicación de los procedimientos ordinarios de contratación. No es su finalidad, según esto, obligar a agrupar en un solo contrato todas las prestaciones que tengan idéntica naturaleza, salvo que éstas estén dotadas de una cierta unidad de carácter funcional u operativo, cuyo tratamiento contractual por separado redundaría en detrimento de la correcta gestión del interés público.

Al hacer la afirmación anterior quiere decirse que el objeto del contrato debe estar integrado por todas aquellas prestaciones que estén vinculadas entre sí por razón de su unidad funcional impuesta por una mejor gestión de los intereses públicos. Ello, a su vez, supone que, “a sensu contrario” cuando del tratamiento unitario de todas estas prestaciones se derive un beneficio para el interés público que deba decaer ante un mayor beneficio derivado de su contratación por separado o cuando ésta sea exigencia de la necesidad de dar cumplimiento a una disposición legal, la contratación por separado de las diferentes prestaciones no debe considerarse contraria a lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Ley”.

A la vista de la polémica surgida alrededor de esta figura y con motivo de la entrada en vigor de LCSP a finales de 2017, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación emite la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de sobre contratos menores regulados en la LCSP. Esta oficina, tal y como dispone el art. 332 de la LCSP, tiene una doble finalidad en relación con la contratación pública: de supervisión y de regulación.

Señala la Instrucción 1/2019 de la OIReScon que la principal novedad en la figura del contrato menor con la LCSP, son los cambios en la tramitación del expediente y la trascendencia que los mismos implican para los órganos de contratación en cuanto a las responsabilidades que puede suponer una inadecuada utilización de la contratación menor, incluso en la vía penal (citando expresamente la sentencia 259/2015 del Tribunal Supremo, de 30 de abril –recurso 1125/2014).

En cuanto al fraccionamiento del objeto del contrato, la Instrucción 1/2019 de la OIReScon considera que, si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes, habrá fraccionamiento indebido, no existiendo fraccionamiento irregular cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una «unidad funcional técnica y económica» (unidad de ejecución en lo económico y en lo jurídico IJCCPE 41 y 42/17 y 5/18). Incide la OIReScon en que debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto de contrato en cada expediente de contrato menor, que no se han separado las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de



publicidad en materia de contratación. Para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor ha de valorarse si funcionalmente se pueden separar las prestaciones que integran el objeto y si separadas las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas, o si, por el contrario, existe una indispensable e intrínseca vinculación entre las prestaciones en cuestión para la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato.

No obstante, la Instrucción 1/2019 da a continuación una explicación que abre el camino a la interpretación de este concepto. Afirma que «no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente»; y ello aunque las prestaciones que tienen una función técnica individualizada forman parte de un todo (Unidad operativa), y estén gestionadas por una misma unidad organizativa (Unidad gestora).

Por tanto, debe valorarse en cada supuesto cual es la finalidad técnica y económica a que responde la licitación. En el caso que nos ocupa, solo podemos considerar que se trata de un servicio íntegro cuyo objeto era la celebración de los Premios Rana en el Teatro Cuyás, gestionado por la Biblioteca Insular y financiado con cargo a los mismos créditos de la Consejería de Cultura, por lo que el órgano de contratación debía haber considerado la posibilidad prevista en el artículo 99 para la división en lotes de los servicios a contratar.

Sin embargo, en el expediente remitido a esta intervención no se justifica adecuadamente que se haya tramitado la contratación de varias unidades funcionales distintas, ni que exista mayor beneficio para el interés público realizarlo mediante contratos menores, o exigencia legal alguna, ya que el informe aportado se limita a la descripción de los trabajos realizados.

Siendo así, para la contratación de esta única unidad funcional se considera que no se ha seguido el procedimiento legal establecido en la LCSP».

- Con fecha 14 de diciembre 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.

- Con fecha 10 de abril de 2023 se dicta por el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria el Decreto n.º 8/2023, 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 189/2023, de 11 de septiembre.

Los interesados formularon alegaciones con ocasión del trámite de vista y audiencia, mostrando 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 28 de septiembre de 2022.

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

*«Primero.- Acumular los cuatro procedimientos de revisión de oficio para declarar la nulidad de cada uno de los actos de adjudicación de los contratos menores en relación con la celebración de los premios rana, organizados por la biblioteca insular de gran canarias el 27 de abril de 2022.*

*Segundo.- Declarar la nulidad del acto de adjudicación de la contratación menor relativa a cada uno de los actos de adjudicación de los contratos menores en relación con la celebración de los premios rana, organizados por la biblioteca insular de gran canaria el 27 de abril de 2022, es decir:*

- Declarar la nulidad del acto de adjudicación a (...) del contrato menor de dirección artística de las actividades realizadas en el Teatro Cuyás el 27 de abril, dentro de la programación "Premios Rana".*

- Declarar la nulidad del acto de adjudicación a (...) del contrato menor correspondiente a regiduría, de las actividades realizadas en el Teatro Cuyas el 27 de abril, dentro de la programación "Premios Ranas".*

- Declarar la nulidad del acto de adjudicación a (...) del contrato menor de elaboración de guion, de las actividades realizadas en el Teatro Cuyas el 27 de abril, dentro de la programación "Premios Ranas".*

- Declarar la nulidad del acto de adjudicación a (...) del contrato menor de producción de contenidos audiovisuales de las actividades realizadas en el Teatro Cuyas el 27 de abril, dentro de la programación "Premios Ranas".*

*Tercero.- Declarar, conforme al artículo 42.1 de la LCSP, la nulidad de cada uno de los contratos menores que entran en fase de liquidación.*

*Cuarto.- Como consecuencia de lo anterior, reconocer a los contratistas que se mencionan a continuación, en concepto de liquidación de los distintos contratos las cantidades correspondientes por los servicios prestados que se corresponde con los importes contemplados (IGIC incluido) en el cuadro siguiente (...) ».*

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 expediente, 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 28 de septiembre de 2022 y al informe de discrepancia de 14 de diciembre 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:

« (...) Segundo.- Que, con relación a los contratos de servicios relacionados en el anterior cuadro, el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece que se consideran contratos menores de servicio aquellos cuyo valor estimado sea inferior a 15.000 euros.

Aunque el servicio en sus informes de necesidad considera que estos contratos son menores, se señala que el artículo 99.2 LCSP dispone:

“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.

3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras (...).

Existe una amplia doctrina contractual, incluso antes de la aprobación de la LCSP, que analiza lo que debe entenderse por objeto del contrato y, en consecuencia, cuándo puede considerarse fraccionado el mismo. Aunque es después de la entrada en vigor de esta Ley, cuando la interpretación del mencionado artículo 118 de la LCSP ha dado lugar a múltiples y dispares interpretaciones, especialmente las nuevas limitaciones por órganos de contratación que se recogen en su punto 3, analizado en al menos 11 informes de las Juntas Consultivas de Contratación estatal y autonómicas: IJCPE, 41/17, 42/17, 5/18 y 9/2018; IJCC de Aragón 3/2018; IJCC de Madrid 1/2018; IJCC de Galicia, Informe 1/2018; JACP Gobierno Vasco, Recomendación 1/2018; Informe de la Dirección General Cataluña, 1/2018; JCCA Canarias Recomendación 1/2018; JCCA Valencia 8/2018, de 15 de junio.

Los dos grandes cambios que se produjeron con la aprobación de esta Ley son los siguientes:

- Por un lado, la nueva regla general pasa a ser ahora que, cuando el objeto del contrato admita ser fraccionado, se proceda a su división en lotes, salvo que se justifique y motive debidamente lo contrario. Es un cambio relevante respecto de la regulación anterior al imponer este sistema por defecto y eliminar el requisito de que cada lote tuviese utilización o aprovechamiento separado y constituyeran una unidad funcional, y obedece a la convicción expresada por los considerandos de la Directiva 2014/24/UE51.

- Por otro lado, la modificación del artículo 118 LCSP sobre los contratos menores bajaba el límite cuantitativo de los mismos a 40.000 euros para obras y 15.000 para suministros y servicios, que exigía además al órgano de contratación un especial pronunciamiento sobre la procedencia de este tipo de contratos y la no existencia de un fraccionamiento irregular del mismo.

En estos informes el denominador común es que tras analizar las circunstancias que en cada caso concurren, el órgano gestor es el responsable de enjuiciar que la contratación fraccionada de necesidades de igual o distinta naturaleza, o su escalonamiento en el tiempo, resulta justificada por las propias circunstancias de tales necesidades, o si deberían ser atendidas mediante un único contrato.

A este respecto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su informe 16/09, de 31 de marzo, establece que “debe tenerse en consideración que el mencionado precepto ha de entenderse como una norma que tiene por objeto tratar de

evitar el fraude legal tendente a la elusión de la aplicación de los procedimientos ordinarios de contratación. No es su finalidad, según esto, obligar a agrupar en un solo contrato todas las prestaciones que tengan idéntica naturaleza, salvo que éstas estén dotadas de una cierta unidad de carácter funcional u operativo, cuyo tratamiento contractual por separado redundaría en detrimento de la correcta gestión del interés público.

Al hacer la afirmación anterior quiere decirse que el objeto del contrato debe estar integrado por todas aquellas prestaciones que estén vinculadas entre sí por razón de su unidad funcional impuesta por una mejor gestión de los intereses públicos. Ello, a su vez, supone que, “a sensu contrario” cuando del tratamiento unitario de todas estas prestaciones se derive un beneficio para el interés público que deba decaer ante un mayor beneficio derivado de su contratación por separado o cuando ésta sea exigencia de la necesidad de dar cumplimiento a una disposición legal, la contratación por separado de las diferentes prestaciones no debe considerarse contraria a lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Ley”.

A la vista de la polémica surgida alrededor de esta figura y con motivo de la entrada en vigor de LCSP a finales de 2017, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación emite la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de sobre contratos menores regulados en la LCSP. Esta oficina, tal y como dispone el art. 332 de la LCSP, tiene una doble finalidad en relación con la contratación pública: de supervisión y de regulación.

Señala la Instrucción 1/2019 de la OIReScon que la principal novedad en la figura del contrato menor con la LCSP, son los cambios en la tramitación del expediente y la trascendencia que los mismos implican para los órganos de contratación en cuanto a las responsabilidades que puede suponer una inadecuada utilización de la contratación menor, incluso en la vía penal (citando expresamente la sentencia 259/2015 del Tribunal Supremo, de 30 de abril –recurso 1125/2014).

En cuanto al fraccionamiento del objeto del contrato, la Instrucción 1/2019 de la OIReScon considera que, si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes, habrá fraccionamiento indebido, no existiendo fraccionamiento irregular cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una «unidad funcional técnica y económica» (unidad de ejecución en lo económico y en lo jurídico IJCCPE 41 y 42/17 y 5/18). Incide la OIReScon en que debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto de contrato en cada expediente de contrato menor, que no se han separado las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. Para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor ha de valorarse si funcionalmente se pueden separar las prestaciones que integran el objeto y si separadas las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas, o si, por el contrario, existe una indispensable e intrínseca vinculación entre las

prestaciones en cuestión para la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato.

No obstante, la Instrucción 1/2019 da a continuación una explicación que abre el camino a la interpretación de este concepto. Afirma que «no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente»; y ello aunque las prestaciones que tienen una función técnica individualizada forman parte de un todo (Unidad operativa), y estén gestionadas por una misma unidad organizativa (Unidad gestora).

Por tanto, debe valorarse en cada supuesto cual es la finalidad técnica y económica a que responde la licitación. En el caso que nos ocupa, solo podemos considerar que se trata de un servicio íntegro cuyo objeto era la celebración de los Premios Rana en el Teatro Cuyás, gestionado por la Biblioteca Insular y financiado con cargo a los mismos créditos de la Consejería de Cultura, por lo que el órgano de contratación debía haber considerado la posibilidad prevista en el artículo 99 para la división en lotes de los servicios a contratar.

Sin embargo, en el expediente remitido a esta intervención no se justifica adecuadamente que se haya tramitado la contratación de varias unidades funcionales distintas, ni que exista mayor beneficio para el interés público realizarlo mediante contratos menores, o exigencia legal alguna, ya que el informe aportado se limita a la descripción de los trabajos realizados.

Siendo así, para la contratación de esta única unidad funcional se considera que no se ha seguido el procedimiento legal establecido en la LCSP».

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 C. 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»*.

Por otro lado, 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 artificioso 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 artificiosamente 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».*

Ahora bien, añade el referido Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 14/2014 que *«existen fraccionamientos del objeto de los contratos irregulares y no irregulares, en función de si dan lugar a contrataciones independientes de diferentes partes de un mismo objeto contractual o si se llevan a cabo mediante la formación de lotes del objeto de un único contrato, y de si se llevan a cabo eludiendo o no las normas de publicidad o del procedimiento de adjudicación que correspondan. En este sentido, puede afirmarse que la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular, si la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor».*

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 repetirlas 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 ar. 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 examinada la documentación obrante en el expediente administrativo se ha de señalar, en primer lugar, que en el presente supuesto ha quedado acreditado que no nos encontramos ante una prestación habitual, periódica y recurrente del Cabildo Insular de Gran

Canaria, pues se trata de la organización de unos premios -«*Rana*»- que no tienen carácter periódico, tal como se expone en el informe de discrepancia de fecha 14 de diciembre de 2022, cuando se señala « (...) *Se manifestaba pues la no reiteración de los contratos en las próximas ediciones. Se indica de una forma muy amplia que se procederá a contratar de forma específica a los creadores con los que probablemente la biblioteca quisiera contar en sucesivas ediciones de esta actividad, y todo ello si finalmente se continua con este Acto, pues tras su primera celebración el pasado año 2021 se valoró si habría continuidad o no del mismo, resultando finalmente su celebración en el presente ejercicio 2022, pero con variaciones tan importantes como la decisión de no realizarse en 2023 por considerar más adecuada su celebración bienal (...)* ».

Partiendo de lo anterior, y teniendo en cuenta que la cuestión de fondo objeto del presente Dictamen estriba en determinar si en este caso ha existido o no un fraccionamiento indebido, la cual se debe dirimir a la luz del art. 99.2 LCSP que dispone 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*», procede afirmar, en primer lugar, con carácter general, que no basta con alegar la concurrencia de fraccionamiento del contrato menor, es decir, no es suficiente con efectuar una serie de razonamientos de carácter objetivo o interpretaciones normativas, afirmando que concurre tal tipo de fraccionamiento, si las mismas no van acompañadas de pruebas que demuestren su realidad.

En segundo lugar, el fraccionamiento indebido, está destinado a eludir requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación contractual, convirtiendo lo que debía ser un único contrato administrativo en una serie de contratos menores para así lograr la referida finalidad.

Ello da lugar a una consecuencia que no se puede obviar a la hora de tratar esta cuestión y es que la suscripción de diversos contratos menores, que podrían conformar el objeto de un único contrato, no implicaría un supuesto de fraccionamiento indebido si la prestación del servicio contratado se efectuara a través de un único contrato, cuya cuantía total lo caracterizara indiscutiblemente como un contrato menor, pues de ser así faltaría el elemento esencial para aplicar el referido art. 99.2 LCSP, puesto que con tal fraccionamiento para un único servicio, cuyo valor total no excediera de las cuantías establecidas para la contratación menor en el art. 118.1 LCSP, no se perseguiría eludir los requisitos de publicidad o los

relativos al procedimiento de adjudicación, ya que en ningún caso le serían aplicables al hipotético contrato único.

En conclusión, no todo fraccionamiento se puede considerar indebido, ni, evidentemente, dar lugar a la concurrencia de la causa de nulidad aducida, pues para ello con tal fraccionamiento se debería lograr la finalidad fraudulenta contemplada en dicho precepto.

En el presente caso, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, ha quedado acreditado que no ha existido un fraccionamiento indebido, toda vez que entre las distintas prestaciones realizadas para la organización de los Premios «*Rana*» no se advierte una «*unidad funcional*», consistiendo en prestaciones distintas e independientes unas de otras. Así se pone de manifiesto en el informe de discrepancias de fecha 14 de diciembre de 2022 cuando señala:

*« (...) la Biblioteca Insular de Gran Canaria gestiona diversas actividades de naturaleza cultural y social, en muchas de las cuales intervienen personalidades del mundo artístico y cultural. Por ello se requiere la prestación de servicios de diferentes profesionales cuyos contenidos exigen la creatividad única y excepcional que los mismos le confieren.*

*Es lo que ocurre en el caso que nos ocupa con los contratos de dirección artística, guión y producción audiovisual tratándose de servicios muy específicos y necesarios cuyos objetos, en cualquier caso, habrían de considerarse de forma individual.*

*Para motivar esta afirmación resulta oportuno detallar las características de estos servicios, con el fin de que la Intervención General pueda obtener una información más completa que le permitirá valorar si, efectivamente, como desde esta Dirección de la Biblioteca se considera, los referidos servicios, corresponden plenamente al ámbito artístico que le confiere su exclusividad:*

*- Dirección Artística: El trabajo encargado a este profesional consistió en crear una forma original y amena de transmitir un mensaje sobre la importancia de la lectura, construyendo una estética original, interdisciplinar, específica y única para el desarrollo del acto que nos ocupa.*

*- Guión: El trabajo encargado a este profesional consistió en la creación de un guión original versado en la novela negra, siendo esta el tema elegido para el desarrollo de la gala. En este sentido se contó con un escritor canario especializado en este subgénero de la literatura. Su propuesta final dio como resultado un trabajo artístico, único y por lo tanto original.*

*- Producción audiovisual: El trabajo encargado a este profesional consistió en la creación de una serie de vídeos artísticos que debían acompañar el relato del presentador de la gala*

*en la misma forma que lo hicieron la cantante, el pianista, el cuerpo de baile, la humorista, etc. cuyas intervenciones enriquecieron enormemente el transcurso de la gala añadiéndole un valor cultural interdisciplinar y artístico al acto en sí, con su creación única y original.*

*Por ello no existe en este trabajo de “producción audiovisual” que se concreta en un audiovisual nada que le homologue con los servicios de iluminación y sonido que, a través de equipamiento material, pudieran prestar empresas tales como (...) en 2021.*

*(...)*

*Tal como se ha expuesto, en cada uno de estos servicios se ha obtenido el resultado de la labor creativa original de cada profesional, que hace único el servicio prestado por su contenido artístico-creativo. Y ello nos permite concluir que los trabajos solicitados y realizados para la Dirección Artística, Guión y Producción Audiovisual, en este evento han aportado contenidos suficientemente significativos para resultar únicos y exclusivos, como corresponde a cualquier creación de carácter artístico».*

A mayor abundamiento, aun en el caso de que los diferentes contratistas hubieran desarrollado conjuntamente la prestación de un único servicio, el fraccionamiento que se hubiera efectuado en modo alguno se podría considerar indebido, toda vez que no supera los 15.000 euros (11.510,92 euros). Lo que nos lleva a reiterar que 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, legalmente determinados, que se han de probar debidamente y que en modo alguno se puede ejercer tal facultad para hacer frente a cualquier infracción del ordenamiento jurídico, pues para ello existen otros cauces legales de sobra conocidos por la Administración.

Además, consta en la documentación solicitada los informes de necesidad de la contratación menor, facturas e informes justificativos del gasto, lo que *per se* también demuestra la inexistencia de irregularidades formales.

En los informes de necesidad referidos se afirma que *«Al mismo tiempo justifica que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (40.000 euros en los contratos de obras y de 15.000 euros para los contratos de suministros y servicios), comprobándose este extremo en el Servicio de Cultura y el de Museos. Y que este contrato no forma una unidad funcional con cualquier otro contrato realizado por la Consejera de Cultura.*



*De igual modo se informa que el Servicio de Cultura carece de los recursos humanos y técnicos suficientes, para la ejecución de los servicios descritos con medios propios».*

5. En definitiva, en el presente caso, pese a los esfuerzos argumentativos contenidos en la Propuesta de Resolución, no llega a acreditarse, a juicio de este Consejo Consultivo, qué contratación es la que se ha pretendido fraccionar mediante el uso fraudulento del contrato menor. Tampoco se acredita que el servicio se haya adjudicado durante años sucesivos a las mismas empresas contratistas, tratando de evadir los principios de publicidad y concurrencia.

Ni siquiera, la suma de las facturas correspondientes a los servicios prestados supera los umbrales del art. 118 LCSP, por lo que, con los datos aportados en el expediente, la misma prestación de servicios mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor.

La causa de nulidad de pleno derecho trata de justificarse acudiendo a diversas interpretaciones de la LCSP, efectuada por diversos órganos consultivos en materia de contratación, como hemos visto. Sin embargo, no se aprecia en este caso una clara y evidente vulneración de la LCSP que justifique acudir al procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del contrato menor. En este sentido, cuando se tienen que realizar unos esfuerzos interpretativos ímprobos sobre la normativa contractual tan variada y densa, se evidencia que no nos encontramos ante una infracción grave, grosera y palmaria del ordenamiento jurídico. En definitiva, este exceso argumentativo no se compadece con la interpretación restrictiva de las causas de nulidad que ha de efectuarse así, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Esto no quiere decir que la interpretación realizada de lo que debe ser adecuado para la contratación menor no sea correcta, sino que, en este caso, el vicio cometido con la pretendida infracción alegada no reviste la suficiente entidad como para que puedan calificarse los actos preparatorios de la contratación en cuestión como nulos de pleno derecho. Podrían, si acaso, ser anulables -si existiera infracción del ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPACAP)-, pero en esa vía no interviene preceptivamente este Consejo.

En consecuencia, se ha de dictaminar desfavorablemente la nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación del contrato en cuestión, porque este Consejo no aprecia que se haya incurrido en causa de nulidad de pleno derecho, sin que el procedimiento revisor sirva a los fines que le son propios.

6. En resumidas cuentas, como hemos dicho en anteriores ocasiones (por todos, Dictamen 11/2024, de 11 de enero) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo sopesar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento.

7. Para finalizar, no cabe sino reiterar una vez más lo que señalamos en nuestro Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre: *« (...) 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».*

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que se somete a dictamen no se considera conforme a Derecho, por lo que se dictamina desfavorablemente la declaración de nulidad de la contratación menor en relación con la celebración de los Premios Rana, organizados por la Biblioteca Insular de Gran Canaria el 27 de abril de 2022.

Siendo el dictamen desfavorable, en consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho de este contrato.