

Expediente: 2022/G01_02/000070 Ref.: ██████████ Asunto: contratos menores Denunciado: Ayuntamiento de Chiva	DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN
--	--

RESOLUCIÓN DE CONCLUSIÓN DE ACTUACIONES DE INVESTIGACIÓN

Visto el expediente de referencia instruido con motivo de la denuncia sobre presuntas irregularidades relacionadas con la ejecución y desarrollo de varios procesos selectivos de personal, así como en relación con la adjudicación de determinadas contrataciones a favor de una mercantil privada, y en base a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Denuncia Inicial.

Mediante escrito presentado ante esta Agencia se ha tenido conocimiento sobre la posible existencia determinadas irregularidades cometidas en relación con los contratos menores del servicio de Gabinete de Prensa del Ayuntamiento de Chiva.

SEGUNDO.- Apertura de Expediente.

La alerta interpuesta dio lugar a la apertura por parte de la Agencia del expediente identificado con el número 2022/G01_02/000070.

TERCERO.- Actuaciones en Fase de Análisis

A) En fecha 25 de febrero de 2023 se requirió a la persona denunciante, la remisión de determinada información, en particular, la siguiente:

“1. Desarrolle la manifestación: “La empresa ha pactado verbalmente con el Concejal de Comunicación xxx, seguir realizando ese trabajo y facturando sin contrato, con el fin de que Hacienda se lo embargue al Ayuntamiento de Chiva y así reducir su deuda”. Debiéndose especificar los argumentos por los que se realiza la anterior afirmación.

2. Desarrolle la manifestación: “la empresa ██████████ habría efectuado trabajos de comunicación electoral en la campaña de las Elecciones Municipales del año 2019 para el partido ██████████ encabezado por el propio concejal xxx. Y que estos trabajos los habría hecho de forma “gratuita” a cambio de mantener el vínculo con el Ayuntamiento de Chiva.”. Debiéndose especificar los argumentos por los que se realiza la anterior afirmación.

3. Desarrolle la manifestación: “en un evento institucional, la cobertura fotográfica del acto la realizó una fotógrafa autónoma por encargo de ██████████ para el Ayuntamiento de Chiva, por encargo verbal del Concejal, siendo esta fotógrafa simpatizante de ██████████ y no siendo el primer evento que realiza tanto para ██████████ como para el citado Concejal.”. Debiéndose especificar los argumentos por los que se realiza la anterior afirmación.”

En fecha 20 de marzo de 2023 se remitió la información requerida.

SÉPTIMO.- Trámite de Audiencia.

Tras el informe provisional se concedió trámite de audiencia por un plazo de **10 días hábiles** a contar desde la recepción del informe para que las entidades afectadas pudieran formular las alegaciones oportunas ante la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

No constan alegaciones presentadas en el expediente.

OCTAVO.- Informe Final de Investigación.

En fecha 18 de septiembre de 2023 se emitió informe final de investigación por funcionarios de la Agencia.

ANÁLISIS DE LOS HECHOS

De las actuaciones de análisis e investigación desarrolladas por esta Agencia y plasmadas en el cuerpo del informe provisional se dedujeron los siguientes hechos y conclusiones, sobre los que los interesados han realizado las alegaciones que se detallan a continuación:

PRIMERO.- Análisis de los hechos puestos de manifiesto en la denuncia.

Debe señalarse, que los hechos que se denuncian son determinadas irregularidades cometidas en relación con los contratos menores del servicio de Gabinete de Prensa del Ayuntamiento de Chiva.

En concreto, se denuncian las siguientes irregularidades:

- Que desde 2015 la empresa [REDACTED] ha estado prestando el servicio de prensa al ayuntamiento de Chiva, alternando entre contratos menores y facturas emitidas sin contrato.
- Que en abril de 2021 no se pudo tramitar un nuevo contrato menor, porque la empresa tenía deudas con Hacienda.
- No obstante lo anterior, la empresa habría seguido prestando servicio al Ayuntamiento.
- Actualmente el servicio sería prestado en régimen de sucesión empresarial por la mercantil [REDACTED], también sin contrato.

SEGUNDO.- Información obtenida en la Fase de Análisis.

Tras el oportuno estudio de la documentación e información aportadas junto con la denuncia inicial, esta Agencia procedió a realizar las actuaciones que constan en el antecedente de hecho tercero.

A) En fecha 25 de febrero de 2023 se requirió a la persona denunciante, la remisión de determinada información, referenciada en el antecedente de hecho tercero.

En fecha 20 de marzo de 2023 se remitió la información requerida.

B) En fecha 25 de febrero de 2023 se requirió al Ayuntamiento de Chiva, la remisión de determinada información, referenciada en el antecedente de hecho tercero.

En fecha 8 de marzo de 2023 se remitió la información requerida.

Del análisis de la documentación aportada por el Ayuntamiento se constata lo siguiente:

1. Se acredita la siguiente relación de facturación emitida por los terceros

Nº FACTURA	CONCEPTO	EMISIÓN	P	IMPORTE	EXPEDIENTE
378/2015		03/11/2015		2.299 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
383/2015		28/12/2015		2.299 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
394/2015		28/12/2015		2.299 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
4/2016		08/02/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
12/2016		11/04/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
15/2016		15/04/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
25/2016		23/05/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
29/2016		30/06/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
38/2016		12/07/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
44/2016	JUNIO'16	01/09/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
49/2016	JULIO'16	01/09/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
64/2016	AGOSTO'16	19/09/2016		1.573 €	CONTRATO DE 01-10-15 A 01-10-16
76/2016	SEPTIEMBRE'16	03/10/2016		1.573 €	SIN CONTRATO
101/2016	NOVIEMBRE'16	29/11/2016		1.573 €	SIN CONTRATO
2/2017	DICIEMBRE'16	04/01/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
8/2017	ENERO'17	31/01/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
12/2017	FEBRERO'17	27/02/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
18/2017	MARZO'17	03/04/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
23/2017	ABRIL'17	29/04/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
26/2017	MAYO'17	13/05/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
35/2017	JUNIO'17	03/07/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
38/2017	JULIO'17	28/07/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
42/2017	AGOSTO'17	30/08/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
45/2017	SEPTIEMBRE'17	29/09/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
51/2017	OCTUBRE'17	06/11/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
58/2017	NOVIEMBRE'17	30/11/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
63/2017	DICIEMBRE'17	21/12/2017		1.573 €	SIN CONTRATO
40/2018	ENERO'18	01/12/2018		1.573 €	SIN CONTRATO
41/2018	FEBRERO'18	01/12/2018		1.573 €	SIN CONTRATO
42/2018	ABRIL'18	02/12/2018		1.573 €	SIN CONTRATO
43/2018	MAYO'18	02/12/2018		1.573 €	SIN CONTRATO
44/2018	JUNIO'18	02/12/2018		1.573 €	SIN CONTRATO
45/2018	JULIO'18	02/12/2018		1.573 €	SIN CONTRATO
CONTRATO				4-08-18 A 14-08-20	
27/2020	SEPTIEMBRE'20	09/10/2020		1.694 €	SIN CONTRATO
39/2020	OCTUBRE'20	21/10/2020		1.694 €	SIN CONTRATO
75/2020	NOVIEMBRE'20	14/12/2020		1.694 €	SIN CONTRATO
78/2020	DICIEMBRE'20	14/12/2020		1.694 €	SIN CONTRATO
1/2021	ENERO'21	17/01/2021		1.694 €	SIN CONTRATO
2/2021	FEBRERO'21	23/03/2021		1.694 €	SIN CONTRATO
8/2021	MARZO'21	23/03/2021		1.694 €	SIN CONTRATO
10/2021	BIM FEBRERO	23/03/2021		1.694 €	SIN CONTRATO
CONTRATO ME				DO EN ABRIL DE 2021	
11/2021	ABRIL'21	16/05/2021		1.694 €	SIN CONTRATO
12/2021	MAYO'21	16/05/2021		1.694 €	SIN CONTRATO
21/2021	JUNIO'21	05/07/2021		1.694 €	SIN CONTRATO
39/2021	JULIO'21	25/07/2021		1.694 €	SIN CONTRATO
DILIGENCIA DE EMBARGO				CHA 02/03/22 E IMPORTE 59.292 €	
32/2022	AGO'21 A DIC'21	07/04/2022		8.470 €	(AGLUTINA CINCO)
35/2022	ENERO'22	12/04/2022		1.694 €	
36/2022	FEBRERO'22	12/04/2022		1.694 €	
37/2022	MARZO'22	12/04/2022		1.694 €	

41/2022	ABRIL'22	29/04/2022	[REDACTED]	1.694 €
50/2022	MAYO'22	30/05/2022	[REDACTED]	1.694 €
71/2022	JUNIO'22	04/07/2022	[REDACTED]	1.694 €
83/2022	JULIO'22	30/08/2022	[REDACTED]	1.694 €
85/2022	AGOSTO'22	31/08/2022	[REDACTED]	1.694 €
93/2022	SEPTIEMBRE'22	30/09/2022	[REDACTED]	1.694 €
102/2022	OCTUBRE'22	03/11/2022	[REDACTED]	1.694 €
1/2023	NOVIEMBRE'22	18/01/2023	[REDACTED]	1.694 €
2/2023	DICIEMBRE'22	18/01/2023	[REDACTED]	1.694 €

2. A la vista de la anterior facturación, se constata la **alternancia de periodos en los que se ha utilizado el mecanismo de la contratación menor con periodos en los que se ha utilizado el mecanismo del enriquecimiento injusto para la presentación y pago de facturas sin contrato.**

Se constata asimismo que **la prestación es continua y recurrente en el tiempo, ya que se realiza ininterrumpidamente desde la anualidad 2015 hasta la actualidad.**

3. Entre las incidencias más remarcables que se han acreditado en el flujo de las relaciones entre las mercantiles prestadoras del servicio de gabinete de prensa y el Ayuntamiento de Chiva cabe reseñar:

- La anulación del contrato menor n.º 2284/2021, mediante Decreto de Alcaldía n.º 2021-0808, de 8 de junio de 2021.

- La existencia de una Diligencia de embargo, de fecha 2 de marzo de 2022, y por importe de 59.292,55 €, emitida por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

- Se constata que el periodo de prestación de servicios de agosto de 2021 a diciembre de 2021 continua en ejecución, pero no es facturado por la empresa proveedora inicial [REDACTED] sino por otra mercantil [REDACTED] constatándose por esta Agencia que:

1. **La actividad económica de ambas empresas es similar.**
2. El domicilio social que consta en las facturas es diferente.
3. **El cliente de ambas empresas es el Ayuntamiento de Chiva.**
4. **La actividad derivada de la contratación se presta de manera continuada.**
5. **Existe coincidencia entre el administrador principal de ambas mercantiles.**
6. Se desconoce si ha existido transmisión de elementos patrimoniales.

Todo lo anterior pudiera suponer, presuntamente, un supuesto de "sucesión empresarial fraudulenta" con el fin de evitar el pago de deudas tributarias.

La factura 32-2022 emitida por la mercantil [REDACTED], corresponde y acumula el periodo de agosto a diciembre de 2021, anterior a la comunicación del embargo de la AEAT a la mercantil [REDACTED]

En base a lo anterior, del contenido de las actuaciones efectuadas, y de la documentación analizada, se apreció verosimilitud en el contenido de la denuncia.

TERCERO.- Información obtenida en Fase de Investigación.

En fecha 7 de junio de 2023 se dictó Resolución n.º 638 de inicio de actuaciones de investigación, cuya notificación consta acreditada en el expediente.

En la citada Resolución, se requería la aportación de la siguiente documentación, cuyo texto literal se transcribe a continuación, y se otorgó un plazo de 10 días hábiles para su remisión:

“- Copia completa, indexada, foliada y autenticada del “expediente n.º 2284/2021, Procedimiento: Contrato Menor de Servicios; Asunto: Servicio de Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de Chiva”.”

En fecha 20 de junio de 2023 tuvo entrada, con el número 2023-667, escrito de la entidad investigada, en el que se aportaba la documentación requerida.

Del análisis de la documentación aportada, se extraen las siguientes conclusiones.

- El expediente n.º 2284/2021, Procedimiento: Contrato Menor de Servicios; Asunto: Servicio de Gabinete de Comunicación del Ayuntamiento de Chiva, está integrado por los siguientes documentos, resaltándose aquéllos que resultan de interés para el expediente de investigación:

- 00 Índice de documentos
- 01 Hago constar recursos ordinarios presupuesto 2021.pdf
- 02 Propuesta del servicio.pdf
- 03 Providencia de alcaldía.pdf
- 04 Informe 2021-0063 3. Informe de secretaría.pdf
- 05 [REDACTED].pdf, por importe de 14.800 €.
- 06 Declaración Responsable [REDACTED]
- 07 Instancia firmada 2021-E-RE-2141.pdf
- 08 Recibo 2021-E-RE-2141.pdf
- 09 Oferta [REDACTED] por importe de 14.950 €.
- 10 Declaración Responsable [REDACTED].pdf
- 11 Instancia firmada 2021-E-RE-2150.pdf
- 12 Recibo 2021-E-RE-2150.pdf
- 13 Declaración Responsable Ayto Chiva [REDACTED].pdf
- 14 Oferta [REDACTED].pdf, por importe de 14.960 €.
- 15 Instancia firmada 2021-E-RE-2193.pdf
- 16 Recibo 2021-E-RE-2193.pdf
- 17 Modelo declaración responsable.doc
- 18 Invitación a participar [REDACTED].pdf
- 19 Minuta 2021-S-RE-1897.pdf
- 20 Justificante de Rechazo en Sede electrónica 2021-S-RE-1897.pdf
- 21 Minuta 2021-S-RE-2115.pdf
- 22 Justificante de recepción en Sede electrónica 2021-S-RE-2115.pdf
- 23 Invitación a participar [REDACTED].pdf
- 24 Minuta 2021-S-RE-1898.pdf
- 25. Justificante de Rechazo en Sede electrónica 2021-S-RE-1898.pdf
- 26. Minuta 2021-S-RE-2116.pdf
- 27. Justificante de Recepción en Sede electrónica 2021-S-RE-2116.pdf

- 28 Invitación a participar [REDACTED].pdf
- 29 Minuta 2021-S-RE-1899.pdf
- 30 Justificante de recepción en punto de acceso general 2021-S-RE-189
- 31 Minuta 2021-S-RE-2117.pdf
- 32 Justificante de recepción en punto de acceso general 2021-S-RE-211.pdf
- 33 Certificado Hacienda.pdf
- 34 IAE 2021.pdf
- 35 Certificado SS.pdf
- 36 RC. Gabinete de comunicación.pdf
- 37 Propuesta a la JGL.pdf
- 38 Certificado de acuerdo.pdf, adoptado por la Junta de Gobierno Local, en fecha 20 de abril de 2021, en el que se dispuso:

"PRIMERO.-Aprobar los gastos y adjudicar los contratos menores que se detallan a continuación, de acuerdo con el contenido de sus proposiciones económicas:

Empresa	CIF	Objeto	Importe propuesta (IVA incluido)	RC nº
[REDACTED]	[REDACTED]	SERVICIO DE GABINETE DE COMUNICACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE CHIVA	17.908 €	2.2021.1.02479

SEGUNDO. Una vez realizada la prestación, incorpórese la factura y tramítense el pago a la vista del informe de intervención previa.

TERCERO. Notificar a los Departamentos de Intervención, Administración General y al adjudicatario en el plazo de diez días a partir de la fecha de la firma de la certificación.

La notificación se realizará por medios electrónicos de conformidad con lo establecido en el artículo 151.3 y en la Disposición adicional Decimoquinta de la LCSP."

- 39. Decreto 2021-0808 Resolución Anulación Contrato.pdf, de fecha 8 de junio de 2021, en el que se dispuso:

*"PRIMERO: Dejar sin efecto la Propuesta a la Junta de Gobierno Local de fecha 20 de abril de 2021, en la que solicita la aprobación del gasto y la adjudicación del contrato menor de Gabinete de comunicación del Ayuntamiento de Chiva y Visto que **el mencionado contrato ha sido adjudicado por contrato menor, cuando el procedimiento no es aplicable a este tipo de servicios recurrentes en el tiempo y por ello, habiéndose prescindido del procedimiento adecuado para la tramitación del Contrato.***

SEGUNDO: Notificar el presente acuerdo a la Intervención Municipal, al Departamento de Administración General.

TERCERO: Ratificar la presente Resolución en la próxima sesión a celebrar de la Junta de Gobierno Local y dar cuenta al Pleno."

En síntesis, se constata que:

- En un primer lugar, se procedió a la **adjudicación formal y definitiva de una contratación menor para un servicio que se prestaba de manera recurrente y continua** en el tiempo.

- En un segundo lugar, **apenas dos meses después de la adjudicación irregular, se procedió a anular la citada adjudicación, mediante resolución de alcaldía, sin que se haya constatado el cumplimiento de los requisitos que la ley establece para llevar a cabo la revisión de oficio de actos nulos.**

En efecto, el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece:

*"1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y **previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma**, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1."*

En el expediente analizado, **no consta que la resolución de alcaldía n.º 2021-0808 "Resolución Anulación Contrato.pdf", de fecha 8 de junio de 2021, haya sido adoptada previos los trámites legales, en particular, el dictamen favorable del Consell Jurídic Consultiu.**

CUARTO.- Conclusiones Provisionales

De la totalidad de actuaciones practicadas, cabe elevar las siguientes conclusiones provisionales:

1ª.- Respecto a la contratación del servicio de gabinete de prensa a través de contrataciones menores, alternando con periodos de enriquecimiento injusto.

- Se ha constatado la **alternancia de periodos en los que se ha utilizado el mecanismo de la contratación menor con periodos en los que se ha utilizado el mecanismo del enriquecimiento injusto para la presentación y pago de facturas sin contrato.**

Se constata asimismo que **la prestación es continua y recurrente en el tiempo, ya que se realiza ininterrumpidamente desde la anualidad 2015 hasta la actualidad.**

En consecuencia, se constata que se ha obviado totalmente el procedimiento de contratación, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 116.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, según el cual la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación

motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante.

Por lo que también se incumplen los principios y objetivos que se señalan en el artículo 1.1 de la LCSP, como son el de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece en su artículo 28 las cuestiones relativas a la planificación contractual. En concreto, el apartado cuarto del citado artículo establece que *“las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos 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 aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”*.

Se trata, por tanto, de un contrato estructural, que supera los límites señalados en el contrato menor. Así lo ha recordado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su [Informe 3/2018](#), del 13 de febrero, al considerar que:

“Puede presumirse que el objetivo de la nueva regulación de los contratos menores es prevenir su utilización para la cobertura de necesidades periódicas o recurrentes, que podrían satisfacerse mediante otros procedimientos de contratación si la necesaria planificación fuese adecuada. Esto está en línea con los pronunciamientos de diversos órganos consultivos o de control externo que, como el Tribunal de Cuentas en su informe núm. 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2013, recalca que no pueden utilizarse los contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles. El carácter recurrente de la necesidad se plasmará en objetos de los contratos idénticos o al menos similares, por lo que tiene pleno sentido que los límites cuantitativos para evitar ese uso abusivo de la contratación menor se apliquen separadamente para cada tipo contractual.”

Así pues, se trata de una prestación de carácter recurrente que denota falta de planificación en la contratación, por lo que no es posible la realización de un contrato menor, ni tampoco se justifica que se demore la realización del oportuno expediente.

2ª.- Respecto a la resolución de alcaldía n.º 2021-0808 “Resolución Anulación Contrato.pdf”, de fecha 8 de junio de 2021, adoptada sin realizar los previos y preceptivos trámites legales oportunos, en particular, el dictamen favorable del Consell Jurídic Consultiu.

- Se constata que apenas dos meses después de la adjudicación irregular, se procedió a anular la citada adjudicación, mediante resolución de alcaldía, sin que se hayan cumplido los requisitos que la ley establece para llevar a cabo la revisión de oficio de actos nulos, **en particular, el dictamen favorable del Consell Jurídic Consultiu.**

3ª.- Respecto a la sucesión empresarial en la prestación del servicio.

- Se constata que el periodo de prestación de servicios de agosto de 2021 a diciembre de 2021 continua en ejecución, pero no es facturado por la empresa proveedora inicial [REDACTED] sino por otra mercantil [REDACTED].", constatándose por esta Agencia que:

1. **La actividad económica de ambas empresas es similar.**
2. El domicilio social que consta en las facturas es diferente.
3. **El cliente de ambas empresas es el Ayuntamiento de Chiva.**
4. **La actividad derivada de la contratación se presta de manera continuada.**
5. **Existe coincidencia entre el administrador principal de ambas mercantiles.**
6. Se desconoce si ha existido transmisión de elementos patrimoniales.

Todo lo anterior pudiera suponer, presuntamente, un supuesto de "sucesión empresarial fraudulenta" con el fin de evitar el pago de las deudas tributarias.

La factura 32-2022 emitida por la mercantil [REDACTED], corresponde y acumula el periodo de agosto a diciembre de 2021, anterior a la comunicación del embargo de la AEAT a la mercantil [REDACTED].

QUINTO.- Análisis de las alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia.

Tras el informe provisional se concedió trámite de audiencia por un plazo de **10 días hábiles** a contar desde la recepción del informe para que las entidades afectadas pudieran formular las alegaciones oportunas ante la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

No constan alegaciones presentadas en el expediente.

SEXTO.- Conclusiones Finales.

De la investigación efectuada no habiéndose elevado alegaciones a las conclusiones provisionales procede la elevación de las mismas a definitivas, siendo el detalle el contenido en el apartado cuarto previo, sin que se transcriban para evitar su reiteración.

SÉPTIMO.- Calificación Jurídica.

De conformidad con la Resolución n.º 424, del Director de la Agencia de Prevención y Lucha Contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, de fecha 5 de octubre de 2020, por la que se concreta el ámbito de actuación material de esta Agencia, en los siguientes conceptos:

a) Corrupción: Uso o desviación de poder o de recursos de procedencia pública para fines distintos de los concedidos; uso o abuso del poder público para obtener ventajas, beneficios o cualquier otro aprovechamiento particular, propio o de terceros, o para cualquier otro fin contrario al ordenamiento jurídico.

b) Fraude: Acto tendente a eludir una disposición legal de forma engañosa; uso inapropiado y perjudicial de los recursos y activos de una organización, contrario a la verdad y a la rectitud; uso o destino irregular de fondos o patrimonio públicos.

c) Irregularidades administrativas y comportamientos constitutivos de infracción administrativa o disciplinaria, en los que subyace una situación potencial de fraude o corrupción.

d) Conductas y actividades reprochables por ser contrarias a la objetividad, a la imparcialidad, a la eficacia, a la probidad, a la integridad, a la ética pública y al buen gobierno, así como la realización de gastos superfluos e innecesarios de fondos de procedencia pública, impliquen o no una infracción directa del ordenamiento jurídico positivo.

En el presente caso, el relato incorporado a la denuncia junto con los demás elementos y documentos analizados se permite afirmar que los hechos denunciados son susceptibles de ser constitutivos de fraude o corrupción por cuanto, en principio, se considera que para que exista fraude o corrupción será necesario que se conjuguen los siguientes supuestos:

1. Que exista una actuación en la que un decisor público ejerza funciones públicas, administre o detente efectos presupuestarios, se posean, utilicen o dispongan bienes o derechos de titularidad de las administraciones, o afectos al interés o función pública.
2. Que la actuación no esté amparada por el Derecho de forma que no pueda ser justificada ni explicada de forma legal.
3. Que materialmente exista un resultado contrario al interés público que sea consecuencia de dicha actuación ilegal. Esto es, que se desvíe la acción pública de los intereses generales.
4. Que exista un designio, una consciencia y voluntariedad de estar infringiendo el derecho de forma que el sujeto es consciente de que su actuación tuerce los intereses generales.

Tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación aportada junto con la denuncia y de la documentación obtenida de fuentes abiertas, se dispone de prueba o indicio del cumplimiento de los anteriores requisitos, y que fundamente la posible existencia de fraude o corrupción, respecto a las dos primeras conclusiones finales por el incumplimiento de la normativa contractual utilizando de manera fraudulenta la figura del contrato menor o la prestación sin contrato en beneficio de una empresa específica, y respecto a la conclusión 3ª, se considera que existen indicios suficientes de un supuesto de fraude a la administración tributaria, que debe ser puesto en conocimiento del órgano inspector competente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Esta Agencia considera, además, que se han producido déficits en el adecuado cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y sus principios generales reguladores de la actuación administrativa pública en materia de contratación pública.

Un acto es inválido cuando está viciado alguno de sus elementos, si bien, según la importancia y trascendencia del vicio de que se trate, la invalidez podrá alcanzar el grado de nulidad, anulabilidad o tratarse de una irregularidad no invalidante.

Los supuestos legales de la nulidad de pleno derecho son, exclusivamente, los contemplados en el artículo 47.1 de la ley 39/2015.

El artículo 48 de la Ley 39/2015 define los actos anulables como aquellos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder y refiere que el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados y que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Por lo tanto, no todas las irregularidades del acto administrativo lo hacen anulable. En este sentido, se consideran irregularidades no invalidantes a aquellos defectos formales que no desarticulen el acto administrativo.

Es decir, si la irregularidad no priva al acto de aquellos requisitos indispensables para que alcance su fin (ni produce indefensión al interesado) no permitirá promover la anulabilidad del mismo (apartado 2 del citado artículo 48).

Analizada la normativa aplicable y vista la documentación obrante en el expediente, se considera que las irregularidades o deficiencias de los procedimientos administrativos detectadas en las actuaciones de análisis e investigación del presente expediente:

Primera.- Respecto a la contratación del servicio de gabinete de prensa a través de contrataciones menores, alternando con periodos de enriquecimiento injusto.

Se ha producido un supuesto de nulidad de pleno derecho, por haberse incurrido en la causa de nulidad que recoge el artículo 47.1,e) de la Ley 39/2015 por cuanto los actos se han dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido ya que la prestación es continua y recurrente en el tiempo, y se realiza ininterrumpidamente desde la anualidad 2015 hasta la actualidad.

En consecuencia, se constata que se ha obviado totalmente el procedimiento de contratación, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 116.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, según el cual la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante.

Segunda.- Respecto a la resolución de alcaldía n.º 2021-0808 “Resolución Anulación Contrato.pdf”, de fecha 8 de junio de 2021, adoptada sin realizar los previos y preceptivos trámites legales oportunos, en particular, el dictamen favorable del Consell Jurídic Consultiu.

Se ha producido un supuesto de nulidad de pleno derecho, por haberse incurrido en la causa de nulidad que recoge el artículo 47.1,e) de la Ley 39/2015 por cuanto los actos se han dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido ya que se constata que apenas dos meses después de la adjudicación irregular, se procedió a anular la citada adjudicación, mediante resolución de alcaldía, sin recabar el dictamen favorable del Consell Jurídic Consultiu.

Tercera.- Respecto a la sucesión empresarial en la prestación del servicio.

Se considera la existencia de un **presunto fraude a la administración tributaria**, contemplado en el art. 43.1.h) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece:

"Artículo 43. Responsables subsidiarios.

1. Serán responsables subsidiarios de la deuda tributaria las siguientes personas o entidades:

h) Las personas o entidades de las que los obligados tributarios tengan el control efectivo, total o parcial, o en las que concurra una voluntad rectora común con dichos obligados tributarios, por las obligaciones tributarias de éstos, cuando resulte acreditado que tales personas o entidades han sido creadas o utilizadas de forma abusiva o fraudulenta como medio de elusión de la responsabilidad patrimonial universal frente a la Hacienda Pública, siempre que concurran, ya sea una unicidad de personas o esferas económicas, ya una confusión o desviación patrimonial.

En estos casos la responsabilidad se extenderá también a las sanciones."

Hechos que deben ser puestos en conocimiento del órgano inspector competente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para su valoración como entidad competente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Conclusión de las actuaciones

El artículo 16 de la Ley 11/2016 dice que finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción en la Comunitat Valenciana:

- 1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.**
2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.
3. Iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.
- 4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.**
5. La agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de

mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.

6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

SEGUNDO. Informe Final de Investigación

Se regula en el art. 39 de la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.

Artículo 39. Informe final de investigación

1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.

2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.

3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano.

TERCERO. Finalización del procedimiento de investigación.

Se regula en el art. 40 de la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.

“Artículo 40. Finalización del procedimiento de investigación

1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:

a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciantes o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.

b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.

c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.

d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.

e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.

2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.

5. En caso de que las autoridades afectadas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen su inaplicación, la Agencia debe hacerlo constar en la memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente."

CUARTO. Normativa específica.

-Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

-Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

-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.

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- Ley 7/1895, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

- RECOMENDACIÓN GENERAL: La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?, de la Agencia Valenciana Antifraude, de 11 de mayo de 2020.

En razón a todo lo expuesto

RESUELVO

PRIMERO.- Finalizar la investigación y en consecuencia elevar a definitivas las conclusiones provisionales ante la ausencia de alegaciones, conforme el detalle de las CONCLUSIONES FINALES que constan en el apartado SEXTO del análisis de los hechos, y su remisión al apartado CUARTO.

SEGUNDO.- DAR TRASLADO de la Resolución de conclusiones de la investigación del expediente al órgano inspector competente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, poniendo a su disposición la documentación que requiera del mismo, en virtud de lo establecido en el artículo 40.1 apartado c) del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019),

TERCERO.- Formular las siguientes **RECOMENDACIONES**, que deberá atender y tramitar el Ayuntamiento de Chiva, vistas las conductas irregulares detectadas en materia de contratación pública, y teniendo en consideración la potestad de esta Agencia recogida en el artículo 40 de su Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de la Agencia de 27 de junio de 2019, para recomendar las acciones que considere oportunas en aras a evitar las disfunciones o prácticas administrativas no ajustadas a derecho:

RECOMENDACIÓN PRIMERA:

Que se dicten las instrucciones internas que garanticen el cumplimiento de la normativa de contratación en la tramitación de los contratos menores, de manera específica para que se incluyan en los expedientes los informes exigidos por el artículo 118 de la LCSP, y de manera concreta el 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 descritos en el apartado anterior. Así como que se respete la normativa municipal dictada en la tramitación de la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

Asimismo, se recomienda al Ayuntamiento de Chiva a **proceder a la actualización de la publicación en su Portal de Transparencia, del Plan Anual de Contratación**. Todo ello en aras al cumplimiento de los principios de igualdad, publicidad, transparencia y libre competencia contemplados en la Ley de Contratos del Sector Público.

Todo ello, en cumplimiento del artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que establece:

“Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos 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 aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”

RECOMENDACIÓN SEGUNDA:

Se proceda a la revisión de oficio previo dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la la resolución de alcaldía n.º 2021-0808 “Resolución Anulación Contrato.pdf”, de fecha 8 de junio de 2021, adoptada sin realizar los previos y preceptivos trámites legales oportunos.

TERCERO. Se concede un plazo de **UN MES** a contar desde la recepción de la presente resolución para informar de las medidas adoptadas a la Dirección de Análisis e Investigación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 40 del Reglamento de la Agencia se solicita la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.

CUARTO.- Notificar la resolución que pone fin al procedimiento de investigación a la persona alertadora y a la entidad denunciada.

Contra la presente resolución no cabe recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), así como en el artículo 20.4 en relación con el artículo 16.2 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE