

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA LA MANCHA

DICTAMEN N.º 89/2024, de 2 de mayo

Expediente incoado por el Ayuntamiento de Socuéllamos (Ciudad Real) para la resolución del contrato de suministro de vehículo tipo motoniveladora mediante contrato de renting, por desistimiento de la Administración.

ANTECEDENTES

Primero.- Formalización del contrato y condiciones contractuales acordadas.- El 29 de julio de 2022 se formalizó el contrato administrativo de suministro, mediante arrendamiento (renting) del vehículo motoniveladora marca CASE, modelo 856C AWD Stage, entre el Ayuntamiento de Socuéllamos y la empresa [...].

Según se expresa en las cláusulas segunda y tercera del referido contrato, la entidad contratista se compromete al suministro del referido vehículo nuevo, matriculado y en perfecto estado de circulación, con estricta sujeción a la oferta presentada, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y prescripciones técnicas (PPT).

El precio del contrato se fija en 412.948,80 euros (IVA incluido), debiendo abonarse de manera mensual por el Ayuntamiento por un importe de 7.110 euros más IVA.

El plazo del contrato se fija en 48 meses a contar desde la fecha de recepción del vehículo que tendría lugar en el plazo de dos meses desde la firma del contrato.

Para responder del cumplimiento del contrato, el contratista constituyó una garantía por importe de 17.064 euros, mediante aval bancario.

Segundo. Informe de la Secretaría.- A petición del concejal de Agricultura del Ayuntamiento, la Secretaría municipal emitió un informe jurídico el día 7 de febrero de 2024, sobre la posibilidad de extinción anticipada del contrato, por desistimiento unilateral de la Administración. El informe indica que dicha causa de resolución se encuentra prevista en la normativa, si bien exige que deba justificarse en un motivo de interés público, a cuyo efecto deberá justificarse mediante informe de la Intervención.

Tercero. Informe de la Guardería Rural.- Figura a continuación un informe 8 de febrero de 2024 del Guarda Rural sobre el número de kilómetros de caminos públicos acondicionados por la motoniveladora en el

término municipal entre el mes de agosto de 2022 hasta diciembre de 2023, informando que estos suman un total de 160 kilómetros aproximadamente.

Cuarto. Informe de la Interventora del Ayuntamiento.- En la misma fecha, la interventora del Ayuntamiento emitió informe en el que expone: “Que consta en presupuesto aplicación 00009.454.203 con dotación anual de 110.000 € para el abono de la cuota de renting mensual que asciende a 8.603,10 €/mes. [] Que a fecha de hoy se ha abonado la cantidad de 163.769,86 € relativa a este contrato con el siguiente desglose: [] Anualidad 2022: 51.929,56 € Anualidad 2023: 103.237,20 € Anualidad 2024: 8.603,10 €”.

Más adelante motiva que la causa de resolución fundada en el desistimiento de la Administración, reside en “la falta de viabilidad económica siendo los datos económico-financiero-presupuestarios que se refieren como justificación de dicho desistimiento con relación al contrato administrativo de suministro de vehículo tipo motoniveladora, procede informar por la Intervención municipal lo siguiente: [] El gasto anual de la Concejalía de Agricultura y Desarrollo Rural ha ascendido para el año 2023 a la cantidad de 484.208 € de los cuales 103.237,20 € han correspondido al renting de la motoniveladora, lo que supone que un 21,32 % del presupuesto de dicha Concejalía se destina al pago del arrendamiento de la maquinaria, sin tomar en cuenta otros gastos como averías y suministros. Si se toma de referencia la sección de Caminos dentro de la Concejalía, sección a la que se encuentra adscrita la motoniveladora, el impacto en su presupuesto (332.391 €) es de más del 31 % del presupuesto. [] Es importante destacar que el precio arreglo de km de camino asciende a 569,41 €/km, tomando el dato del último contrato adjudicado. Por lo que con un presupuesto de 100.000 € se ejecutan 175 km de caminos. [] Según informe de guardería rural desde agosto de 2022 hasta diciembre de 2023, se han ejecutado 160 km de arreglo de caminos, con un coste de cuotas de renting de 155.166,76 €, sin coste de suministro ni personal. [] El coste del contrato es de 412.948,80 €, quedando pendiente de abono la cantidad de 249.178,94 € (IVA INCLUIDO), por lo que el importe a abonar en caso de resolución del contrato, aplicando el 6% establecido en el artículo 313.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público asciende a 12.355,98 € (205.933,01 € x 6%)”.

Quinto. Acuerdo de inicio del procedimiento de resolución contractual.- La Junta de Gobierno Local dictó el 8 de febrero de 2024 un Acuerdo por el que dispone el inicio del expediente de resolución contractual fundado en que resulta antieconómico.

Asimismo, preveía el otorgamiento de audiencia a la contratista por espacio de diez días naturales.

Sexto. Alegaciones.- El 23 de febrero de 2024, la empresa presentó escrito de alegaciones en el que se oponía a la resolución pretendida argumentando que para que el desistimiento resulte ajustado a derecho, debe ser justificado mediante razones de interés público sin que la comunicación recibida se justifique “que se haya producido una alteración sobrevenida de las circunstancias que suponga un menoscabo del interés público, de hecho, ampara su decisión únicamente en un estudio interno del coste de las horas de uso de la

Motoniveladora cuando en los propios Pliegos no se recoge el número de horas anuales de uso de la misma”. Por ello concluye que “no se deriva ni se justifica de manera alguna que se haya producido una alteración sobrevenida de las circunstancias y, por tanto, no queda acreditado [...] que se haya producido un perjuicio contra el interés público”.

Razona por otra parte, que “las horas de uso reales que el Excmo. AYUNTAMIENTO DE SOCUÉLLAMOS ha dado a la Motoniveladora (1.160 horas en 374 días) son muy superiores a las que estimó que haría realmente, esto es, 500 horas anuales, es decir en 365 días, por lo que ha duplicado el número de horas de uso en un año y nueve días (los 374 días a los que hace referencia en la Notificación)” y que dicho exceso implica un desgaste acelerado del vehículo con el consiguiente decremento de su precio en el mercado secundario, de manera que si “hubiera sido conocedora de las horas de uso real anual que se pretendía dar a la Motoniveladora por parte del Excmo. AYUNTAMIENTO DE SOCUÉLLAMOS, el precio ofertado hubiera sido superior, dado que no sólo afectan al desgaste de la máquina, sino a su calendario de mantenimiento y a la previsión de averías y, en consecuencia, de reparaciones”.

En definitiva, sostiene que “no es ajustado a derecho, provocando una situación de indefensión a mi representada, que en este momento el Excmo. AYUNTAMIENTO DE SOCUÉLLAMOS se sorprenda por el precio del Contrato Administrativo, las horas de uso de la Motoniveladora y el impacto que ello tiene en su presupuesto, dado que todos y cada uno de estos aspectos eran conocidos con anterioridad a la firma del precitado Contrato Administrativo, por tanto, no se ha producido una situación que provoque un desequilibrio financiero en contra de la Administración en tanto en cuanto ésta era conocedora del precio, tipo de Motoniveladora, horas máximas por año por las que se ofertó el precio pactado (que, como se ha indicado anteriormente, eran inferiores a las que realmente se han realizado por parte del Excmo. AYUNTAMIENTO DE SOCUÉLLAMOS”.

Acompaña a estas alegaciones una escritura notarial de poder otorgado por el apoderado de la contrata a favor de la persona que suscribe las alegaciones.

Séptimo. Informe jurídico. - El 28 de febrero de 2024 la Secretaria del Ayuntamiento emitió informe jurídico sobre las alegaciones presentadas por la empresa contratista, concluyendo que procede informar favorablemente el desistimiento de la Administración por interés público, al amparo de los artículos 306 y 307 de la LCSP, con reconocimiento a la contrata del derecho a percibir un 6% del precio de adjudicación del contrato dejado de realizar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido.

Octavo. Propuesta de resolución. - El 29 de febrero de 2024 la Junta de Gobierno Local de la Corporación propuso declarar la resolución del contrato por causa de desistimiento de la Administración, con desestimación de las alegaciones formuladas, así como la de dar traslado del expediente al Consejo

Consultivo para la emisión de su dictamen preceptivo con suspensión del plazo de resolución hasta su emisión y notificación.

Noveno. Informe de la Interventora.- Por último, figura en la documentación recibida un informe suscrito el 19 de marzo de 2024 por la Interventora del Ayuntamiento en el que se ratifica en su informe emitido el día 23 de febrero de 2024.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 2 de abril de 2024.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen. - Es objeto del presente expediente la resolución, por desistimiento de la Administración, del contrato de suministro de vehículo tipo motoniveladora mediante contrato de renting, suscrito entre el Ayuntamiento de Socuéllamos y la empresa [...].

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, norma que resulta aplicable a las Entidades Locales en materia de contratación en virtud de lo previsto en el artículo 3.1.a) y que por la fecha de iniciación ha de regular los aspectos procedimentales del nuevo expediente incoado, dispone en el artículo 191.3.a), respecto de los contratos administrativos, que “será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos [de ...] resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista”.

Por su parte, el artículo 109 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) establece en su apartado 1.d), como uno de los requisitos con que ha de contar el expediente de resolución del contrato, el dictamen del órgano consultivo si se da la circunstancia de que se formule oposición a la misma por parte del contratista.

Los mencionados preceptos deben ser puestos en conexión con el artículo 57 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que determina que las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería de Administraciones Públicas, cuando preceptivamente venga establecido en las leyes.

Teniendo en cuenta que, en el periodo de audiencia concedido al efecto, la entidad adjudicataria ha manifestado su oposición a la resolución pretendida por la Administración, procede la emisión del dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado. - De manera previa al examen de las cuestiones sustantivas que derivan del expediente sometido a dictamen, se estima preciso realizar el análisis de los requisitos procedimentales necesarios para proceder a la resolución del contrato y comprobar si, en este caso, se ha dado cumplimiento a los mismos.

El expediente instruido, iniciado por acuerdo de 8 de febrero de 2024, ha de ajustarse a la regulación contenida en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en vigor desde el día 9 de marzo de 2018.

A falta de concretas previsiones relativas al procedimiento en las disposiciones de derecho transitorio del citado texto legal, su artículo 212.1 remite a las normas de desarrollo de la misma el procedimiento a seguir para la aplicación de las causas de resolución de los contratos. Como quiera que tal procedimiento no ha sido establecido hasta la fecha, no existen dudas sobre la aplicación de las normas de procedimiento contenidas en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el RGLCAP.

La citada norma reglamentaria establece, en su artículo 109, los requisitos que son exigibles para la resolución de los contratos: “a) Audiencia al contratista por plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio. [] b) Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía. [] c) Informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los artículos 41 y 96 de la Ley (referentes a la falta de constitución de la garantía definitiva y demora en el cumplimiento de los plazos, respectivamente). [] d) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista”.

Atendiendo a todo lo antedicho, cabe conceptuar, como trámites necesarios del procedimiento de resolución contractual desarrollado, su iniciación mediante acuerdo adoptado por el órgano de contratación, tras el cual, y previos los actos de instrucción que se estimen precisos, se otorgará audiencia al contratista -y al avalista, en su caso- por plazo de diez días naturales, debiendo formularse con posterioridad, a la vista del resultado de las actuaciones realizadas, la correspondiente propuesta de resolución, para concluir, en el caso de que se haya producido oposición por el adjudicatario, con la solicitud del preceptivo dictamen al órgano consultivo, el cual posee carácter final, conforme a lo previsto en el artículo 40.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Además, en el ámbito local, se establecen como necesarios el informe de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación Municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 114 del citado Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

El contraste de los trámites relacionados con la tramitación descrita en antecedentes, permite afirmar que se han cumplimentado todos los exigidos por la Ley, si bien cabe objetar que los informes de la intervención fueron emitidos antes y después de la instrucción, lo que desvirtúa la lógica procedimental establecida. No obstante, esa circunstancia no acarrea la nulidad del procedimiento, en cuanto no ha supuesto indefensión para la entidad contratista que tuvo ocasión de acceder al primero de los informes en el trámite de audiencia y conocer su contenido, mientras que el segundo se limita a ratificar la conclusión del anterior.

Procede, de este modo, iniciar el análisis de la aplicación de la causa de resolución invocada al supuesto objeto de consulta, no sin antes incidir en el significado de la potestad resolutoria que ostenta la Administración y en el alcance y límites de la misma en relación con dicha causa de resolución.

III

Significado y alcance de la potestad de resolución contractual. - La potestad resolutoria conferida a la Administración respecto de los contratos sometidos a Derecho Administrativo se enmarca dentro del conjunto de las denominadas prerrogativas conferidas a aquella en las sucesivas normas rectoras de la contratación administrativa. Dichas prerrogativas, enumeradas actualmente en el artículo 190 de la LCSP, son concebidas por la doctrina como privilegios o facultades exorbitantes, cuyo ejercicio no se produce de manera automática, sino solo cuando lo exija el interés público implícito en cada relación contractual, fundándose así en el servicio objetivo a los intereses generales que el artículo 103 de la Constitución proclama de la actuación administrativa.

La existencia de estas prerrogativas no es incompatible con la noción de contrato configurada en el ámbito civil, al contemplar el propio Código Civil en su artículo 1.258 que la buena fe, el uso o la Ley pueden imponer a las partes contratantes obligaciones que, aun no estando expresamente pactadas, deriven de la naturaleza de su contenido.

El sentido y funcionalidad de la resolución contractual encuentra cobertura legal en el Derecho común de obligaciones y contratos, en tanto que, como ha señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de marzo de 1989 -RJ 1989\2234-, “los contratos administrativos no son sino una figura especial, con modulaciones características impuestas por su vinculación al cumplimiento de los intereses públicos de la institución contractual, siéndoles de aplicación en definitiva, salvando esas peculiaridades y características, las normas y principios de la dogmática del negocio jurídico, entre los que se encuentra la figura de la resolución contractual para el caso de su incumplimiento en las obligaciones recíprocas (artículo 1.124 del Código Civil y preceptos concordantes) y la institución del resarcimiento de daños y perjuicios a favor del acreedor, que

no es sino una manifestación del principio del Derecho de obligaciones de que el deudor debe reparar las consecuencias nocivas producidas por causa de su incumplimiento culpable (artículo 1.101 del Código Civil) [...]”.

El ejercicio de esta potestad administrativa de resolución unilateral se encuentra reglado desde el punto de vista formal y material, de tal forma que solo puede ser ejercida “siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta ley se establezca” -artículo 212 de la LCSP- y cuando concurran las causas definidas en la Ley.

La citada LCSP contempla en sus artículos 211 y 212 una regulación general de las causas motivadoras del ejercicio de dicha prerrogativa resolutoria, dentro de las cuales se ha venido distinguiendo entre aquellas cuyo régimen de aplicación es potestativo para la Administración, atendiendo a las circunstancias que concurren en cada caso concreto, y otras que determinan siempre y de manera obligatoria la resolución del contrato, en tanto que su mera concurrencia implica una vulneración del interés público inherente a la contratación administrativa. Asimismo, y para el contrato de suministro las causas específicas aplicables al mismo se encuentran reguladas en los artículos 306 y 307 del mismo texto legal, en el primero de los cuales se contempla el desistimiento como causa resolutoria específica propia del contrato de suministro.

Ahora bien, el desistimiento solo actúa cuando no concurre otra causa de resolución -dictamen del Consejo de Estado n.º 53437/1989, de 6 de julio-, por lo que no puede recurrirse a la resolución por desistimiento para eludir la Administración una resolución por incumplimiento imputable a ella o al contratista.

Admitido el desistimiento de la Administración, como causa de resolución contractual, el mismo exige como fundamento un motivo de interés público que lo justifique, pues como ya dijo este Consejo en su dictamen 86/2005, de 15 de junio, “en el ámbito de los contratos administrativos, presidido por el principio de inalterabilidad del fin de interés público, la Administración dispone de una serie de prerrogativas que introducen importantes diferencias respecto de las reglas comunes de la contratación civil. No obstante, lo indicado, y pese a la posición de desigualdad de las partes -desigualdad justificada siempre por razón del interés público- y a la existencia de importantes prerrogativas y potestades administrativas unilaterales que sujetan y vinculan al contratista, la propia legislación de contratos establece limitaciones al ejercicio por la Administración de las potestades que en este ámbito se le otorgan. A tales efectos, el juego de los principios esenciales de la contratación administrativa, preponderancia del fin de interés público y respeto al equilibrio contractual, imponen la exigencia de que el ejercicio de las potestades administrativas, concretadas en este supuesto en el desistimiento contractual, se conecten con la consecución de un interés público”. Añadiendo ese mismo dictamen más adelante que “ha de advertirse, en primer lugar, que la legislación de contratos administrativos al regular el desistimiento no requiere la concurrencia de ningún motivo especial que funde la resolución del contrato por esta causa; en todo caso la Administración debe justificar su decisión resolutoria en razones de interés público. Éstas son las que obstan que el contratista pueda exigir el cumplimiento del

contrato en los términos pactados, frente a la voluntad administrativa de resolverlo por su decisión unilateral. Constituye un motivo de interés público, en el que fundar la procedencia y admisibilidad [del desistimiento], el hecho de que la permanencia del contrato haya sobrevenido innecesaria o inconveniente []”.

IV

Concurrencia de la causa de resolución invocada. - El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de resolución del contrato de suministro de vehículo tipo motoniveladora mediante contrato de renting, por desistimiento de la Administración, al amparo de lo dispuesto en el artículo 306.b) de la LCSP, que dispone que es causa de resolución del contrato de suministro, además de las generales, “El desistimiento una vez iniciada la ejecución del suministro [...]”.

La naturaleza administrativa del contrato y su categorización como contrato de suministro resulta incuestionable pues el artículo 16.1 de la LCSP dispone que “1. Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles”.

El Ayuntamiento consultante funda su voluntad de desistir del contrato de manera anticipada en razones de ahorro de gasto público, pues afirma que, a la vista del número de kilómetros de caminos arreglados con el vehículo arrendado y el precio abonado por ello, el coste del contrato resulta antieconómico en relación con el coste que representa la realización de dicho servicio público mediante otras fórmulas de contratación. En concreto, el informe de la Interventora del Ayuntamiento afirma que “el precio arreglo de km de camino asciende a 569,41 €/km, tomando como referencia el último contrato adjudicado. Por lo que con un presupuesto de 100.000 euros se ejecutan 175 km de caminos”. Expone seguidamente que entre los meses de agosto de 2022 y diciembre de 2023 se han ejecutado con el vehículo objeto de la contratación 160 km de arreglo de caminos y el coste de las cuotas de renting ha ascendido a 155.166,76 euros, al que habría que añadir el coste del suministro y el del personal. De todo ello concluye que resulta mucho más gravoso económicamente para el Ayuntamiento la prestación del servicio mediante el arrendamiento de un vehículo que a través de otras fórmulas contractuales posibles.

La empresa contratista, reconociendo la existencia de esa causa resolutoria en la ley, considera que su aplicación “debe estar justificada mediante razones de interés público”, sin que en la contratación objeto del expediente se acredite ni justifique de manera alguna que se haya producido una alteración sobrevenida de las circunstancias conocidas en el momento de perfeccionarse el contrato, lo que, a su entender, es un requisito necesario para que quede probado el perjuicio contra el interés público.

En sus alegaciones, no cuestiona la veracidad del planteamiento económico realizado por el Ayuntamiento, sino que objeta y niega que exista una causa de interés público que justifique la extinción anticipada del

contrato porque no se ha producido alteración alguna sobrevenida de las circunstancias existentes en el momento de licitar y adjudicar el contrato.

Ciertamente, como ha puesto de manifiesto en su jurisprudencia el Tribunal Supremo en reiteradísimas ocasiones (Sentencia núm. 686/2020, de 8 junio, RJ 2020\5128, entre otras muchas), esta facultad está reservada a supuestos en los que la prosecución de las actuaciones o la continuación de la ejecución del contrato perjudiquen el interés público o sean incompatibles con él, y todo ello teniendo en cuenta los principios de racionalidad y proporcionalidad. Por ello, el desistimiento de la Administración constituye un remedio excepcional de plena aplicación a las relaciones contractuales del sector público, que habrá de emplearse únicamente cuando la ejecución del contrato perjudique al interés público o sea incompatible con él.

Ahondando en la ya citada doctrina del Consejo de Estado, en el dictamen 1208/2008, de 16 de octubre, se ahonda más en la determinación de cuál debe ser la afección al interés público que puede justificar un desistimiento unilateral de la Administración, al señalar:

“En puridad, el interés público que justifica el desistimiento unilateral de la Administración se ha venido apreciando en aquellas relaciones contractuales que, por una alteración sobrevenida de las circunstancias, han perdido su objeto. No obstante, esta causa de resolución también se ha utilizado en ocasiones para solventar determinadas incidencias en la ejecución de la prestación convenida que, aunque no puedan calificarse de incumplimientos imputables al contratista, aconsejan que éste sea relevado en aras del buen fin del contrato: así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en su dictamen 1.949/2007, de 22 de noviembre, favorable a la resolución por desistimiento de un contrato para la redacción de proyecto y asistencia técnica a la obra -similar al ahora sometido a dictamen-, en virtud de las discrepancias surgidas entre el titular de este contrato y el contratista de obras”.

En dicho dictamen, si bien el Consejo de Estado dictaminó a favor del desistimiento, esto fue por:

“la disconformidad con la labor desplegada por la dirección facultativa, sin que en tal informe se impute a ésta un concreto incumplimiento de sus obligaciones contractuales que justifique la utilización de otra causa de resolución. La razón del desistimiento estriba, por tanto, en la pérdida de confianza en el trabajo desarrollado por el director facultativo, a lo que sin duda no ha resultado ajeno el hecho -contemplado en el mencionado informe- de que la obra se haya retrasado notablemente, a consecuencia de que su ritmo de ejecución no se ajustó a la programación establecida para el año 2006, lo que ha motivado un reajuste de anualidades y una prórroga de ocho meses y, a la postre, ha abocado a la necesidad de autorizar la cesión del contrato de obras. Estas circunstancias, aunque primeramente imputables a la empresa constructora, han motivado que el órgano de contratación recele del modo y manera en que el director facultativo ha cumplido con su cometido fundamental, que es el de llevar la obra a buen fin”.

En esa misma línea, la doctrina elaborada por el Consejo de Estado de manera inalterable desde su Memoria de 2000 hasta el momento actual recoge los límites y el ámbito del ejercicio de tal facultad. El dictamen 992/2018, de 24 de enero de 2019 resume la doctrina enunciada señalando: “el ejercicio del desistimiento unilateral por parte de la Administración se encuentra revestido de una singular naturaleza y de unas especiales condiciones que han sido objeto de consideración por la doctrina del Consejo de Estado. Tanto en su Memoria correspondiente al año 2000 como en varios de sus dictámenes, este Consejo ha destacado que “el desistimiento de la Administración constituye un remedio excepcional ante una situación que, en la medida de lo posible, deberá evitarse que se produzca”. Asimismo, frente a lo que ocurre en la contratación entre particulares, en la que el juego de la autonomía de la voluntad permite al dueño de la obra desistir del contrato por libre decisión (artículo 1.594 del Código Civil) “la Administración sólo podrá desistir del contrato cuando razones de interés público así lo aconsejen. No se configura como una opción de libre utilización por la misma, sino como una solución a la que únicamente podrá acudir cuando la prosecución de las actuaciones o de la ejecución del contrato perjudique el interés público o sea incompatible con él. De ahí que la justificación de la decisión de la Administración de resolver el contrato haya de constar en el expediente administrativo y de ella deberá tener oportuno conocimiento el contratista a los efectos pertinentes, incluida la posibilidad de alegar contra la decisión de desistir y de impugnar la realidad misma de sus fundamentos en relación con las exigencias del interés público” (dictámenes números 1.336/2005, de 17 de noviembre, 694/2017, de 5 de octubre, 811/2017, de 19 de octubre y 98/2018, de 15 de febrero)”.

De acuerdo con dicha doctrina, podemos resumir de la siguiente forma los requisitos para poder proceder a un desistimiento:

- El desistimiento es un remedio excepcional.
- La prosecución del contrato debe implicar una afección al interés público o ser incompatible con él.

En cuanto a las causas que pueden motivar el desistimiento del contrato, pese a que, como ha venido estableciendo el Consejo de Estado (dictamen 86/2015), no se requiere la concurrencia de ningún motivo especial que fundamente la resolución unilateral del contrato por parte de la administración, entre otras se han venido admitiendo como causa “una alteración sobrevenida de las circunstancias”, sin perjuicio de que haya servido también para solventar diferencia e incidencias durante la ejecución de la prestación pactada.

En el caso que nos ocupa, es lo cierto que el Ayuntamiento de Socuéllamos sostiene la causa de resolución del contrato en la afección que al interés público tiene una serie de motivos que esta administración viste como sobrevenidos en orden a justificar una falta de viabilidad económica del contrato.

Como se dijo anteriormente, al referir el dictamen del Consejo de Estado 86/2005, a la hora de analizar las causas de desistimiento del contrato por parte de la administración, deben conectarse la preponderancia del interés público, con otros principios contractuales, también dignos de protección como es el respeto al equilibrio contractual.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, considera este Consejo que no se dan las causas exigidas de excepcionalidad pues, ni la ejecución de las obras en sí (arreglo de caminos) resulta contraria al interés público, ni mucho menos contraria a él.

El buen fin del contrato no puede ser interpretado como una situación más ventajosa por cálculos económicos realizados a posteriori, como consecuencia de una inadecuada actuación administrativa previa en la valoración de la necesidad, idoneidad y eficiencia que preceptivamente debe realizarse con anterioridad a la celebración de los contratos (artículo 28 de la LCSP), sino como el resultado objetivo de la actuación que la Administración aborda, que en este caso no es otro que la ejecución de las obras en los caminos.

En este caso no se observa, ni se comprueba que haya existido un resultado infructuoso de las obras que ha decidido abordar el Ayuntamiento, pues ni tan siquiera se parte de la ejecución de unos concretos y determinados kilómetros de caminos a ejecutar. Estamos, por tanto, única y exclusivamente, en que el resultado económico no es tan beneficioso como se esperaba. Es decir, que se quiere extender el bien común a subsanar los errores de cálculo en unos costes de ejecución, lo cual, a juicio de este Consejo, supone una extralimitación de tal concepto, porque, dado que el presupuesto no ha sufrido variaciones, la única afección existente es el del resultado de kilómetros de camino ejecutados.

Pero es más, es que ni siquiera esa desviación parece sustancial, pues de los propios cálculos económicos del Ayuntamiento, lo que resulta no es otra cosa sino que esa afección al bien común, entendido como el resultado de las obras a ejecutar, se limita a una diferencia de resultado de 15 kilómetros, lo que en el conjunto de la ejecución no resulta suficiente como para considerarlo afección al interés público, pues no llega al 10% del objetivo que se marca el Ayuntamiento en un presupuesto “ideal”.

Tampoco resulta extraordinaria la repercusión económica del contrato en relación con la alternativa alegada por el Ayuntamiento. Tomando como referencia el 1 de junio de 2024 como fecha de devolución del vehículo (en caso de resolverse anticipadamente), quedarían 26 meses de ejecución del contrato, lo que supone un precio de 184.860 euros (7.110×26). En dicho periodo se habrían acondicionado 244,70 km de caminos (aplicando proporcionalmente el resultado de la parte de contrato ya ejecutada). Según los datos facilitados por la Intervención municipal, el precio por km ejecutado con otras fórmulas contractuales es de 569,41 euros/Km, por lo que esos mismos km acondicionados hasta el final del contrato costarían al Ayuntamiento bajo esa fórmula: 139.334,62 euros ($569,41 \times 244,70$ km).

Ahora bien, para calcular el ahorro económico en que se funda exclusivamente el interés público que ampararía jurídicamente el desistimiento, a esa última cantidad habría que sumar el importe de la indemnización del 6 % de la parte dejada de realizar (11.091,60 euros), que el Ayuntamiento tendría que abonar al contratista como efecto de la resolución del contrato.

El resultado sería que el coste para el Ayuntamiento de la resolución contractual y su contratación mediante otra modalidad ascendería a 150.426,22 euros (139.334,62 + 11.091,60), lo que supondría un ahorro de 34.433,78 euros, respecto al precio del contrato vigente. Dicha cantidad supone únicamente el 10,08% del total del suministro contratado. Si bien el Ayuntamiento alude de forma genérica al ahorro en coste de personal y combustible, no ha cuantificado estos costes, del mismo modo que no ha valorado el coste para el interés público de la paralización del servicio y el coste económico de tramitar una nueva licitación, cuestiones todas estas, que al no documentarse adecuadamente en el expediente no pueden ser tomadas en consideración a los efectos de verificar la afección al interés público que debe acreditar la propia Administración promotora de la resolución contractual.

Consecuencia de todo lo anteriormente expresado, es que no parece razonable, a juicio de este Consejo, que la diferencia de productividad de la motoniveladora expresada en los párrafos anteriores a partir de los datos manejados por el propio Ayuntamiento, justifique la existencia de un interés público suficiente para acudir a una causa de resolución a la que únicamente es posible acudir como remedio excepcional, como lo es el desistimiento unilateral de la Administración.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de **dictamen:**

Que procede informar desfavorablemente la resolución del contrato de suministro de vehículo tipo motoniveladora mediante contrato de renting, adjudicado a la empresa [...], por desistimiento de la Administración.