

## **DICTAMEN N° 288 /2013 de 20 de junio de 2013**

Contratos administrativos

**Expediente relativo a la resolución de contrato "Redacción de Proyecto, Estudio Básico de Seguridad y Salud y dirección de las obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la C/Puebla de la Reina de Almendralejo (Badajoz).**

Ha sido Ponente el Excmo. Sr. D. Juan Manuel Rodríguez Barrigón, con la asistencia del Letrado D. Antonio Alonso Clemente, acordándose el Dictamen por unanimidad

### **I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 7 de junio de 2013, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo Consultivo solicitud de Dictamen remitido por la Presidencia de la Junta de Extremadura, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley 16/2001, del Consejo Consultivo, y 14.e) de la Ley 1/2002, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Se cursa solicitud de Dictamen a iniciativa de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Extremadura, en base a lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, se requiere evacuación del dictamen por el procedimiento de urgencia, en consonancia con lo previsto en el artículo 109.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratación de las Administraciones Públicas.

**SEGUNDO.-** El expediente remitido a este Consejo Consultivo incluye los documentos y actuaciones que, seguidamente, se relacionan:

**A)** Respecto al expediente de contratación se contiene la siguiente documentación:

**1.-** Modelo de pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para contratos de servicios.

**2.-** Cuadro resumen de características del pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para contratos de servicios.

**3.-** Pliego de condiciones técnicas del contrato de servicio para la redacción del Proyecto, estudio/básico de seguridad y salud y dirección de las

obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la C/ Puebla de la Reina de Almendralejo (Badajoz).

**B)** Respecto al procedimiento de resolución del contrato, constan las siguientes actuaciones:

**1.-** Resolución de 21 de julio de 2010 de la Secretaría General de la Consejería de Educación, por la que adjudica definitivamente el expediente “Redacción del Proyecto, Estudio básico de seguridad y salud y Dirección de las obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la C/ Puebla de la Reina de Almendralejo” a la empresa “U.T.E. **X/ X**”.

**2.-** Contrato de servicios, de fecha 4 de agosto de 2010, suscrito por D.<sup>a</sup> Elisa I., en calidad de Secretaria General de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura y D. Fernando actuando en nombre de la “U.T.E. **X/ X**”.

**3.-** Justificante del resguardo de la Caja de Depósitos de la Junta de Extremadura sobre la constitución de depósito en aval nº 41500/10 en concepto de garantía definitiva para responder de “Redacción del Proyecto, Estudio básico de seguridad y salud y Dirección de las obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la C/ Puebla de la Reina de Almendralejo”.

**4.-** Resolución de 5 de agosto de 2010 de la Secretaría General de la Consejería de Educación por la que se hace pública la adjudicación del servicio para la “Redacción del Proyecto, Estudio básico de seguridad y salud y Dirección de las obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la C/ Puebla de la Reina de Almendralejo” y su publicación en el DOE nº 159, de 18 de agosto de 2010.

**5.-** Resolución de 1 de febrero de 2013 de la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura, acordando renunciar a la celebración de los contratos administrativos de obras pendientes de adjudicación que se relacionan seguidamente: OBR I 101003, construcción nuevo C.E.I.P. 6+12 unidades en Almendralejo y OBR I 101007, ampliación comedor escolar, biblioteca y aseos en C.E.I.P. “Las Delicias” de Cáceres.

**6.-** Con fecha 14 de marzo de 2013 se dio trámite de audiencia a la “U.T.E. **X/ X**” en relación al procedimiento de resolución del contrato de servicio celebrado con esa entidad, fundamentada en la renuncia a la ejecución del contrato de construcción de un colegio público de 6+12 unidades en Almendralejo (OBR I 101007).

Dentro del plazo concedido el contratista presenta escrito de alegaciones, interesando de la Administración el pago de una indemnización, por importe del 10% de los honorarios de dirección de obra, en concepto de beneficio dejado de obtener.

**7.-** Informe jurídico, de 3 de mayo de 2013, suscrito por el Asesor Jurídico concluyendo que no existe obstáculo legal para que se resuelva el contrato del servicio “Redacción del Proyecto, estudio básico de seguridad y salud y dirección de las obras de construcción de un centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la C/ Puebla de la Reina de Almendralejo”, y se proceda a la devolución de la garantía prestadas mediante aval número 41500/10, por importe de 5.715,51 € a la Unión Temporal de Empresas **X/ X**.

**8.-** Propuesta de Resolución del Jefe de Servicio Regional de Obras y Proyectos del Área de Educación de la Consejería de Educación, de 8 de mayo de 2013, por la que se acuerda proponer la resolución del contrato de servicio “Redacción de proyecto, estudio básico de seguridad y salud y dirección de obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la calle Puebla de la Reina de Almendralejo”, OSERV0901017 y se proceda a la devolución de la garantía prestada mediante aval número 41500/10, por importe de 5.715,51 € a la Unión Temporal de Empresas **X/ X**”

**9.-** El 14 de mayo de 2013, el Secretario General de la Consejería de Educación y Cultura comunica a la empresa contratista la suspensión del plazo para dictar y notificar resolución en el procedimiento de resolución de contrato administrativo de servicios “Redacción de proyecto, estudio básico de seguridad y salud y dirección de obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la calle Puebla de la Reina de Almendralejo”, en los términos previstos en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**TERCERO.-** Por resolución de la Presidencia de este Consejo de la fecha de su registro, la consulta fue admitida, se ordenó continuar su evacuación por el procedimiento ordinario y se turnó ponencia según orden preestablecido, correspondiendo como se ha indicado, dando cuenta al Pleno de tales determinaciones.

**CUARTO.-** No habiéndose considerado necesaria la práctica de diligencias adicionales se concluyó esta fase del procedimiento de la consulta con la documentación obrante en el expediente, elevándose por la Ponencia propuesta de dictamen que fue incluida en el orden del día de la sesión plenaria referida al comienzo.

**QUINTO.-** En la referida sesión plenaria la Ponencia informó del contenido del proyecto de Dictamen y sometido a la deliberación del Pleno, el Consejo estimó, por unanimidad, la suficiencia del informe y su conformidad

con la propuesta, por lo que se acordó aprobar el proyecto de Dictamen sin necesidad de debate en ulterior sesión.

## **II. OBJETO Y ALCANCE DE LA CONSULTA**

**PRIMERO.-** Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, en los términos dispuestos por los artículos 12.2º y 13.1º.i) de la Ley 16/2001, del Consejo Consultivo, la Propuesta de Resolución de la Directora General de Turismo, de 25 de septiembre de 2012, por la que se acuerda declarar resuelto el contrato de servicio "Redacción de Proyecto, Estudio Básico de Seguridad y Salud y dirección de las obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la C/Puebla de la Reina de Almendralejo (Badajoz), existiendo oposición del contratista.

El objeto del Dictamen consiste en informar acerca de si procede la mencionada resolución contractual, a la vista de las circunstancias del caso y de las alegaciones discordantes al respecto de las partes firmantes de dicho contrato.

**SEGUNDO.-** Se requiere Dictamen ordinario en derecho sin extenderse a cuestiones o consideraciones de oportunidad, de conformidad con lo prevenido en el artículo 2.2 de la Ley de creación de esta Instancia Consultiva.

## **III. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **I. Carácter preceptivo del Dictamen**

El artículo 13.1.i), de la Ley 16/2001 de 14 de diciembre, en relación con el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establecen el carácter preceptivo de la consulta para los expedientes tramitados por las Administraciones Públicas que versen sobre la resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista.

Por ello, el Consejo Consultivo de Extremadura emite este Dictamen con carácter preceptivo.

Por otro lado, se requiere evacuación del dictamen por el procedimiento de urgencia, y así debe hacerse, en consonancia con lo previsto en el artículo 109.2

del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratación de las Administraciones Públicas.

## **II. Consideraciones sobre la tramitación del expediente**

La tramitación del procedimiento de resolución debe ajustarse a lo establecido en los artículos 194 y 195 de la Ley de Contratos del Sector Público, toda vez que el contrato fue celebrado el día 4 de agosto de 2010. Así, en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición transitoria primera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, *“Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”*. También será de aplicación el todavía vigente artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Tales preceptos sujetan la resolución del contrato al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio.
- Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía.
- Informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los artículos 87 y 197 de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

En el asunto que nos ocupa, de los antecedentes fácticos expuestos resulta que la resolución se ha acordado por el órgano de contratación, esto es, por el órgano competente. Igualmente, consta la audiencia dada a la entidad mercantil contratista, no así a la entidad avalista, trámite éste innecesario por cuanto que en el presente expediente no se propone la incautación de la garantía. Y finalmente, consta también la propuesta de resolución, figurando además el informe emitido por el Servicio Jurídico.

Por todo ello, se estima que, en líneas generales, se han cumplido los trámites con relación al procedimiento seguido para la resolución de este contrato.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, no ha resuelto la cuestión relativa al plazo máximo para resolver los procedimientos de resolución de contratos. Por ello, debemos entender que continúa siendo de aplicación el plazo de tres meses previsto, con carácter general, en el artículo 42

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De acuerdo con ello, debemos señalar que no consta ninguna actuación previa al 8 de marzo de 2013, fecha en que se notifica a la U.T.E. adjudicataria la intención de resolver el contrato, debiendo entenderse incoado el expediente de resolución de contrato desde dicha fecha. Por otro lado, el día 8 de mayo de 2013, en la propuesta de resolución, se acordó la suspensión del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de dictamen a este Consejo y la recepción del mismo en el Departamento actuante. En conclusión, no se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver.

### **Tercero.- Sobre la concurrencia de causas para la resolución del contrato.**

#### **a) Consideraciones Generales.**

El contrato que la Administración pretende resolver es de carácter administrativo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 19.1.a), de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; el mismo fue adjudicado el día 21 de julio de 2010 y formalizado el 4 de agosto de 2010, por lo que el propio contrato y su resolución habrá de atender a lo establecido en la mencionada Ley de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, LCSP). La resolución del contrato de servicios está disciplinada, además, en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre), al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del contrato, supletoriamente, a las restantes normas de Derecho Administrativo, y en su defecto, a las normas de Derecho Privado.

El Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto en diferentes sentencias (entre otras, las de 4 de mayo de 1968 y de 28 de febrero de 1989) que los contratos administrativos se caracterizan por ser negocios jurídicos con una finalidad orientada a la consecución del *interés general*. Sobre la base de esta caracterización, vinculada a las exigencias deducidas de que una de las partes en el contrato sea una Administración Pública, esto es, una persona jurídico pública, que está sometida al principio de legalidad y sujeta al servicio objetivo de los intereses generales, se puede explicar la existencia de prerrogativas a favor de la Administración. Entre éstas se encuentra la resolución de los contratos administrativos, si bien dentro de las causas y con los límites que la propia Ley establece.

Ciertamente, la Ley de Contratos del Sector Público, en el artículo 194, reconoce a la Administración la prerrogativa de acordar la resolución de los contratos y determinar los efectos de ésta. La resolución ha sido entendida por

la doctrina como medida última a la que acudir siempre con el único fin de preservar el interés público insito en cada relación contractual; implica la terminación anormal o traumática del negocio jurídico acordado, produciéndose generalmente con anterioridad a la finalización de su vigencia, al existir motivos imputables a cualquiera de las partes que inciden en su buena ejecución y en el funcionamiento final del servicio público gestionado, pero además ha de incardinarse en alguna de las causas recogidas de modo tasado en la Ley.

En efecto, la causa natural de finalización de un contrato es, obviamente, su cumplimiento, recogido en el artículo 205 de la citada Ley 30/2007. Sin embargo, la Ley contempla otras causas de finalización del contrato que no obedecen al puro y simple cumplimiento de los derechos y obligaciones de las partes y que, por ello, obligan a la resolución del mismo. El artículo 204 establece que *“Los contratos se extinguirán por cumplimiento o por resolución”*. Y los artículos 206 a 208 determinan las causas de resolución, su régimen de aplicación y los efectos que de tal declaración se derivan.

El artículo 206 regula las causas de resolución que se pueden agrupar en tres bloques: causas imputables al contratista, causas imputables a la Administración, y el mutuo acuerdo entre las partes. En función de la calificación de la causa, y de la imputación a una parte, las consecuencias serán bien diversas y, en ocasiones, van más allá de las ordinarias previstas por el ordenamiento para un incumplimiento de contrato en cualquier otro ámbito del tráfico jurídico, sobre todo, en los casos de responsabilidad del contratista, lo que debe ser entendido en el marco de las prerrogativas que las leyes reconocen a la Administración Pública en su posición de contratante.

Ahora bien, tal régimen legal se complica cuando la propia Ley regula un catálogo específico adicional de causas de resolución para cada una de las modalidades de los contratos típicos. Así, por lo que respecta al contrato de servicios, el artículo 284 de la Ley 30/2007 (en la versión vigente en agosto de 2010) determina que son causas de resolución del contrato las contempladas en el artículo 206, y, además, las siguientes:

a) La suspensión por causa imputable a la Administración de la iniciación del contrato por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor.

b) El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.

c) Las modificaciones en el contrato, aunque fueran sucesivas, que impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por 100 del precio primitivo del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido o representen una alteración sustancial del mismo.

d) Los contratos complementarios a que se refiere el artículo 279.2 quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal.

En el supuesto objeto de este Dictamen, la Administración consultante señala expresamente en su propuesta de resolución que la causa de resolución del contrato es la contenida en el apartado d) de este artículo 284, es decir, por resolución del contrato principal.

**b) Consideraciones sobre la concurrencia de la causa invocada de resolución del contrato.**

Una vez realizadas las consideraciones anteriores, debe examinarse si, en efecto, existe causa que ampare la resolución contractual y, en su caso, los efectos que de ésta pudieran derivarse. Por ello, puede recordarse que el artículo 284, en su apartado d), de la LCSP especifica como causa de resolución *“Los contratos complementarios a que se refiere el artículo 279.2 quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal”*.

Se fundamenta la concurrencia de la causa de resolución del contrato invocada en que la Administración había renunciado a la formalización y ejecución de un contrato de obras del que el contrato de servicios era complementario. Y, ciertamente, debe reconocerse esta complementariedad a la luz de lo dispuesto en el artículo 279.4 de la LCSP, en virtud del cual *“Los contratos de servicios que tengan por objeto la asistencia a la dirección de obra o la gestión integrada de proyectos tendrán una duración igual a la del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras”*. Evidentemente, en el caso que nos ocupa, la dirección facultativa de la obra constituye una prestación complementaria, por imprescindible y necesaria, de la ejecución de aquélla.

Sin embargo, no es posible aplicar sin más la causa de resolución invocada por la Administración por diferentes motivos.

En primer lugar, porque el contrato principal no ha sido objeto de resolución, sino que la Administración ha renunciado a su celebración por falta de fondos para la ejecución de las obras, justificado por el hecho de que las partidas presupuestarias nutridas por fondos procedentes de la Unión Europea estaban agotadas y no existía otra consignación diferentes para aquéllas. En estas circunstancias, no se aprecia un acomodo preciso a lo dispuesto en el apartado d) el artículo 284 que se invoca, toda vez que en el mismo se dispone la concurrencia de la resolución del contrato principal como causa desencadenante de la resolución del contrato complementario.

En segundo lugar porque ésta es en realidad la verdadera causa de la decisión de la Administración de no llevar a cabo ninguno de los contratos, ni el de obras ni el complementario de servicios: el desistimiento por falta de recursos económicos para acometerlos, y así consta en la Resolución de 1 de

febrero de 2013 de renuncia al contrato de obras para la construcción del centro escolar de Almendralejo. Respecto del primero renuncia a su celebración porque no había sido aún firmado por las partes, y respecto al segundo decide resolverlo. Pero dicha resolución constituye un verdadero desistimiento de la Administración a ambos contratos.

En definitiva, que la Administración decide no ejecutar las obras y por ello desiste de un contrato de servicios complementario al de un contrato de obras que, igualmente, tampoco se ha llegado a realizar por voluntad de la propia Administración.

En apoyo de esta interpretación puede traerse a colación un supuesto sometido a nuestros órganos jurisdiccionales en el que la Administración había encargado la redacción de un modificado de un proyecto para ampliar un contrato previo de obras así como la dirección de tales obras. El Tribunal Supremo concluyó que se había producido un desistimiento tácito de la Administración a la ejecución del contrato de dirección de obras:

*“Lo expuesto determina que tampoco pueda aceptarse el argumento planteado por el Letrado de la Comunidad según el cual, el contrato suscrito entre el INSALUD, que fue sucedido por la Comunidad Autónoma de Madrid, y la U.T.E. actora, fue debidamente consumado y finalizó regularmente al devenir imposible el cumplimiento de la obligación accesoria pendiente de cumplimiento, es decir, los trabajos de la U.T.E. de coordinación, supervisión de proyecto y dirección facultativa que quedaron pendientes.*

*SEXTO.- El hecho de que el cumplimiento de las prestaciones aún subsistentes condicionadas a la actuación de la Administración demandada, quedase frustrado como consecuencia del anuncio de 22 de septiembre de 2004 publicado por ésta en el BOCM, y que era incompatible con el anterior contrato en el sentido del art. 1.119 del Código civil, supone un desistimiento unilateral y tácito de la Administración, atribuible únicamente a ella, según lo prevenido en el art. 214 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 junio, como causa de resolución unilateral del contrato que impone como consecuencia la obligación de indemnizar en la cantidad señalada dentro del epígrafe 3 del art. 215 del mismo texto legal , con el abono al contratista del 10 por ciento del precio de los proyectos o trabajos pendientes de realizar en el momento en el cual se desistió.”* (Sentencia de 24 enero 2012; Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª; RJ 2012\229).

Como ya señalábamos, la Ley de Contratos del Sector Público reconoce a la Administración en el artículo 194 la prerrogativa de acordar la resolución de los contratos y determinar los efectos de ésta; medida excepcional, justificada con el único fin de preservar el interés público, por implicar la terminación anormal o traumática del negocio jurídico acordado, produciéndose generalmente con anterioridad a la finalización de su vigencia.

En el presente supuesto la justificación de la resolución de este contrato, como de la existencia misma del propio contrato, se encuentra en la existencia del contrato de obra de construcción de un centro de educación infantil y primaria en Almendralejo. De manera que, acordada la no ejecución de la obra, debe quedar sin efecto el arrendamiento de servicios (asistencia técnica) consistente en la dirección de dicha obra.

El desistimiento de la Administración en la contratación pública es una figura excepcional que solamente debe utilizarse por razones de interés público. Así lo ha puesto de manifiesto reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 16 de abril de 1999, de 23 de junio de 2003, de 21 de septiembre de 2006, entre otras muchas), y la doctrina del Consejo de Estado. Puede evocarse, en esta línea, el Dictamen 1336/2005 de esta Alta Instancia Consultiva, que declara sobre esta materia lo siguiente:

*“El desistimiento de la Administración constituye un remedio excepcional ante una situación que, en la medida de lo posible, deberá evitarse que se produzca. Y en todo caso, 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”.*

En el presente caso, el perjuicio para *el interés público* en que se pretende fundar tal desistimiento se concreta en la falta de recursos económicos para ejecutar la obra de construcción del colegio público. Entiende este Consejo que el interés público que se pretende proteger con la resolución contractual que se propone es suficiente, y que nada cabría oponer a la resolución de dicho contrato con base en el desistimiento unilateral de la Administración contratante.

En cuanto a los efectos de la resolución del contrato, el artículo 285 dispone en su apartado primero que *“La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración”.* Y en el apartado tercero añade que el contratista tendrá derecho, además, al 10 por 100 del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener.

La aplicación del precepto anterior determina que, en el presente supuesto, deba procederse al pago de los proyectos, trabajos o servicios que

efectivamente hubiese realizado el contratista con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración. El abono de un importe del 10% del precio de los trabajos pendientes de realizar, en concepto de beneficio que se ha dejado de obtener, y que nuestro Tribunal Supremo ha justificado en el objetivo de salvaguardar la “equivalencia honesta del contrato» que funda el derecho del contratista al perfecto restablecimiento de la ecuación financiera del contrato como contrapartida de los poderes de la Administración” (Sentencia de 30 diciembre 1983. RJ 1983\6843).

A mayor abundamiento hemos de señalar que, aun cuando se admitiera la causa de resolución contemplada en el artículo 284.d] de la LCSP (resolución del contrato complementario por resolución del contrato principal) no podemos estar de acuerdo en que en ningún caso conlleve la indemnización de los perjuicios causados al contratista. La Administración sostiene que el artículo 285 no contempla ninguna obligación de indemnizar en el caso de resolución ex artículo 284.d] LCSP y cita, en apoyo de esta interpretación, la doctrina del Consejo Consultivo de Madrid (Dictamen 5/2008, de 8 de octubre) que concluye que no cabe indemnización al contratista. Sin embargo, el supuesto que se valora en el dictamen citado no es exactamente coincidente con el que es objeto de nuestro dictamen, ya que en aquél la resolución del contrato principal se produce por causa imputable al contratista, y no por causa imputable a la Administración tal y como ocurre en el caso que aquí se dictamina.

Debemos insistir en que la Administración renuncia a la ejecución de las obras por propia voluntad motivada por la falta de financiación, sin que medie en ello incumplimiento alguno de los contratistas. Esta decisión no puede quedar exenta de indemnizar al contratista los perjuicios irrogados a consecuencia de la misma, pues ello supondría la vulneración del principio de legítima confianza por el que se ve amparado aquél al celebrar un contrato con la Administración.

Los artículos 208 y 285 de la LCSP regulan los efectos de la resolución de los contratos administrativos en torno al principio de protección del interés público que a través de los mismos se trata de satisfacer (artículo 1), y de indemnidad de la parte a la que no es imputable la causa de resolución del contrato. Por ello, no es posible deducir de la ausencia de regulación expresa de las consecuencias de la resolución del contrato complementario por resolución del contrato principal que la voluntad del legislador fue la de que en ningún caso la Administración deba indemnizar por los perjuicios causados a la otra parte contratante, de buena fe. Será necesario analizar en cada caso si procede indemnizar al contratista por los perjuicios derivados de la decisión extintiva adoptada por la Administración.

Cuando la resolución del contrato principal obedece a causas imputables exclusivamente a la Administración, es razonable concluir que debe abonarse el 10% del importe de los trabajos pendientes de ejecutar. Así lo ha entendido

el Consejo de Estado en el Dictamen 651/2007, de 30 de mayo, en el que se afirmaba lo siguiente:

*“Por lo demás, este mismo artículo 198 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que regula la duración de los contratos de consultoría y asistencia técnica, señala que “los contratos regulados en este Título que sean complementarios de contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprenden trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos ...”.*

*Por haber concurrido esta causa de resolución, que prevalece, además sobre las restantes, dado el tenor de la ley, además de por la propia lógica de la asistencia técnica en relación con el contrato principal, la voluntad de la Administración de resolver el contrato una vez resuelto el principal debe prevalecer sobre la más genérica del desistimiento unilateral de la Administración del apartado “b” del artículo 214, incluso aunque haya habido prórrogas -correctamente o no acordadas- del contrato accesorio, posteriores a la resolución del contrato principal, como ha ocurrido en el presente expediente, toda vez que, según se indicó, ya en 8 de abril de 2005 por la Confederación Hidrográfica del Segura a la Dirección General del Agua, procedía ordenar la resolución del contrato de asistencia técnica, pese a lo cual se acordó su prórroga después del 31 de agosto de 2005, fecha en que el contrato principal había quedado resuelto.*

*Por tanto, y según ordena el artículo 214, letra “d”, del TRLCAP, procede declarar que el contrato de consultoría y asistencia técnica formalizado con la empresa ..... para el control y vigilancia de las obras de redes principales y secundarias de riego, caminos y desagües de la zona regable de Lorca y Valle del Guadalentín, Sector VIII, Subsector II, Cazalla y Tamarchete, T. M. Lorca (Murcia), debe resolverse por esta causa.*

*Esta resolución ha de tener lugar, no obstante, con total indemnidad por parte del contratista, no sólo por aplicación de lo dispuesto en el artículo 215 del TRLCAP, conforme al cual la resolución del contrato da en todo caso derecho al contratista a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración, sino además con aplicación, por analogía, de lo mencionado en el artículo 102 para la suspensión, que, una vez acordada, determina para la Administración la obligación de abonar al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por éste, hasta el momento en que se acuerde la resolución, incluidos los que se pudieran haber derivado de las prórrogas que acordó la Administración. Procede también la devolución de garantías según lo previsto en el artículo 47 del TRLCAP.”*

Resulta ilustrativo también a estos efectos el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias de 4 de abril de 2013 (Dictamen 103/2013), en el que se afirma que:

*“Por otra parte, la Administración estima que no procede el abono del 10% de los trabajos no realizados como indemnización, al no encontrarse expresamente contemplado en el artículo 285 para los contratos complementarios.*

*Efectivamente, a diferencia de otros supuestos de resolución de contratos de servicios contemplados en el artículo 284 LCSP, no existe previsión normativa expresa de indemnizar al contratista en el caso de que se trate de la resolución de un contrato complementario por haberse resuelto el principal. Así, se prevé una indemnización del 5% del precio del contrato cuando la causa de resolución es la suspensión de la iniciación del contrato por tiempo superior a seis meses (art. 285.2), o bien, del 10% del precio de los trabajos pendientes de realizar cuando lo es por desistimiento de la Administración o suspensión del contrato acordada por la Administración por plazo superior a un año (art. 285.3).*

*No obstante, no cabe duda que la resolución unilateral del contrato, por más que determinada imperativa por la norma aplicable, como vimos, puede generar perjuicios al contratista, ajeno por lo demás a su causa, sin ser en absoluto culpable al efecto y habiendo cumplido debidamente sus obligaciones contractuales hasta ese momento. En este orden de cosas, es claro no sólo que el contrato de servicios se había iniciado, pese a no haberlo sido el de obras, por lo antes expuesto, sino que éste, por el contrario, se resolvió al suspenderse su inicio por causa imputable a la Administración [art. 220.b) LCSP].”.*

Por todo ello, este Consejo Consultivo estima que procede la causa de resolución, como prerrogativa legal reconocida de la Administración contratante, cual es la resolución del contrato por desistimiento de la Administración autonómica, con devolución de la garantía constituida.

## **CONCLUSIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Extremadura dictamina:

“Que tenidas en cuenta las consideraciones contenidas en el cuerpo del presente Dictamen procede la resolución del contrato "Redacción de Proyecto, Estudio Básico de Seguridad y Salud y Dirección de las obras de construcción de un Centro de Educación Infantil y Primaria de 6+12 unidades en la C/ Puebla de la Reina de Almendralejo (Badajoz), por concurrir causa suficiente para proceder a dicha resolución del contrato, en los términos y con los efectos

indicados en los Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero de este Dictamen”.