

En Logroño, a 18 de enero de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José María Cid Monreal y siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**4/13**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm<sup>a</sup>. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda sobre la *resolución del contrato administrativo de servicios suscrito en su día entre el extinto Instituto Riojano de la Juventud (IRJ) y la empresa P. T. S.L, para la prestación del servicio “Red de información juvenil de La Rioja 2.0”*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Con fecha 30 de septiembre de 2010, el Presidente del Instituto Riojano de la Juventud (IRJ) y la representación de la empresa P. T. S.L. suscribieron un contrato administrativo para la prestación del servicio *Red información juvenil de La Rioja 2.0*, con un importe total de 706.455,75 euros (IVA correspondiente al 18%, por importe de 107.764,44 euros ya incluido), durante el periodo comprendido del 1 de octubre de 2010 al 30 de septiembre de 2014 (págs.198 a 200 del expediente administrativo).

Sobre dicho contrato, constan en el expediente los siguientes documentos:

-La Memoria, el Pliego de prescripciones técnicas y el Pliego de cláusulas administrativas particulares (págs. 1 a 7).

-La Resolución de inicio del expediente de contratación, los traslados y documentos contables asociados a la misma (págs. 79 a 94).

-La Resolución de aprobación del expediente, los traslados y documentos contables asociados a la misma (págs. 95 a 108).

-La publicación de la Resolución en el BOE (págs. 109 y 110).

-Los informes de valoración de las ofertas y actas de la Mesa de contratación y la proposición económica de la empresa adjudicataria (págs. 112 a 144).

-La Resolución de adjudicación provisional y los traslados y documentos contables asociados a la misma (págs. 145 a 154).

-El documento OCCI, de constitución de la fianza y resto de documentación presentada por el adjudicatario para la adjudicación definitiva (págs. 155 a 167).

-El Certificado de no interposición de recurso especial en materia de contratación (pág. 168).

-La Resolución de adjudicación definitiva, el traslado de la misma y los documentos contables asociados a ella (págs. 169 a 197).

-Un ejemplar del contrato (págs. 198 a 200).

-El Documento de liberación de crédito sobrante de la *Red de información juvenil* (págs. 201 y 202).

-Las Resoluciones de reconocimiento de la obligación, los traslados y los documentos contables asociados a las mismas (págs. 203 a 347).

El objeto del contrato se divide en las siguientes prestaciones (págs.10 a 24):

- El desarrollo de un nuevo diseño y contenidos de la web del IRJ (portal corporativo).

-La prestación del servicio de *teléfono joven*.

- El mantenimiento y soporte de la plataforma.

- La prestación de los servicios interactivos.

## **Segundo**

Mediante Decreto 30/2012, de 13 de julio, (BOR núm. 87 de 16 de julio) se procede a la extinción del Instituto Riojano de la Juventud (IRJ), organismo autónomo del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, determinando que la totalidad de los fines y funciones del mismos sean desarrollados por los servicios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a través de la Consejería de Presidencia y Justicia. Y, por Decreto 27/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Justicia y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR núm. 87 de 16 de julio) se crea la Dirección General de Deporte y del Instituto Riojano de la Juventud.

Así mismo, por Decreto 46/2012, de 27 de julio, se modifica el Decreto 46/2011, de 6 de julio, y se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR nº 93 de 30 de julio de 2012 y posterior modificación en BOR nº 95 de 3 de agosto de 2012), disponiendo su Artículo Único, entre otros extremos, la creación de la Dirección General de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, DGTIC).

### **Tercero**

Por Resolución de la Consejera de Administración Pública y Hacienda de fecha 17 de octubre de 2012, se tiene por *subrogada*, como Administración contratante, a la referida Consejería de Administración Pública y Hacienda, en el contrato de prestación del servicio de "*Red de Información juvenil de La Rioja 2.0*", suscrito por el extinto IRJ con la empresa P. T. S.L (págs 348 a 351).

Acompañan a dicha Resolución, la de autorización y disposición por incremento del tipo de gravamen del IVA al 21 % (págs 352 a 359), las de reconocimiento de la obligación, los traslados de las mismas y los documentos contables asociados (págs 360 a 370).

### **Cuarto**

No obstante lo anterior, el contrato objeto del presente dictamen se encontraba ya desde el 14 de agosto de 2012 en fase de resolución por mutuo acuerdo, el cual no llegó a alcanzarse, según información contenida en las actuaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Deporte y del Instituto Riojano de la Juventud (págs. 371 a 385).

Constan en el expediente los documentos relativos a la tramitación de la resolución por mutuo acuerdo del contrato: i) escrito de audiencia a la empresa contratante de 14 de agosto de 2012 (págs 371 y 372); ii) notificación con acuse de recibo del trámite del siguiente día 20 (págs. 373 y 374); iii) alegaciones formuladas por la empresa el 30 de agosto de 2012 (págs. 375 y 376); iv) informe de ampliación de información de la resolución del contrato administrativo de 3 de octubre de 2012 (págs. 377 y 378); v) ampliación del trámite de audiencia-propuesta de términos de la resolución por mutuo acuerdo de 10 de octubre de 2012; vi) respuesta de la empresa adjudicataria y notificación de la misma el siguiente día 23 (págs. 379 a 381); vii) requerimiento de ampliación de los elementos integrantes de la indemnización propuesta por la empresa para la resolución de mutuo acuerdo de la contratación, de 30 de octubre de 2012 y notificación con acuse de recibo de la misma (págs. 382 y 383); viii) escrito de ampliación de los elementos integrantes de la indemnización emitido por la empresa adjudicataria el 2 de noviembre de 2012 y ix) notificación del mismo con acuse de recibo (págs. 384 y 385).

### **Quinto**

Mediante Resolución núm. 1453/2012, de 8 de noviembre, la Consejera de Administración Pública y Hacienda decide: *“dar por terminado el procedimiento, iniciado en fecha 16 de agosto por la Dirección General de Deporte y del Instituto Riojano de la Juventud, en orden a resolver por mutuo acuerdo el contrato para la prestación del servicio de "Red de información juvenil de La Rioja 2.0", suscrito entre ésta y la empresa P. T. S.L; y “dar traslado de la presente Resolución a las partes afectadas”* (págs. 396 a 399).

Consta en el expediente, el Informe-propuesta de resolución del contrato para la prestación del servicio *“Red información juvenil de La Rioja 2.0”*, realizado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 8 de noviembre de 2012 (págs. 386 a 396).

#### **Sexto**

También con fecha 8 de noviembre de 2012, la expresada Consejera dicta la Resolución 1454/2012, en la que decide: **i)** *iniciar el procedimiento para la resolución mediante desistimiento por parte de esta Administración*, del contrato suscrito con la empresa P. T. S.L, para la prestación del servicio de *“Red de información juvenil de La Rioja 2.0”*; y **ii)** *habilitar a la empresa P. T. S.L un plazo de audiencia de diez días naturales, contados desde el siguiente a su notificación, para que alegue cuanto considere oportuno en defensa de su derecho en orden la Resolución de la ejecución del contrato por desistimiento, con los efectos económicos derivados del mismo y que se concretan en el derecho al 10 % del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar, en concepto de beneficio dejado de obtener* (págs. 400 a 403).

#### **Séptimo**

Además de la notificación de esta Resolución a la empresa adjudicataria (págs. 404 y 405), consta en el expediente el escrito de alegaciones, formuladas por ésta última en fecha 24 de noviembre de 2012 (págs. 406 a 408), en el que, básicamente, se manifiesta: i) por un lado, su disconformidad con la resolución mediante desistimiento, al *“no considerar suficientemente acreditadas las razones de interés público”*; y ii) por otro lado, la disconformidad con el importe al que el contratista tendría derecho en concepto de indemnización (que la Administración cifra en el 10 % del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar), indicando que al mismo *“se deben añadir los costes no amortizados de las inversiones realizadas para asegurar la correcta prestación de los servicios contratados”*.

#### **Octavo**

Con fecha 30 de noviembre de 2012, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda emite una Propuesta de Resolución (págs. 409 a 413), en los siguientes términos:

*PRIMERO: Tener por presentado en tiempo y forma el escrito de alegaciones en el procedimiento de resolución mediante desistimiento definitivo de la ejecución del contrato para la prestación del servicio "Red de Información juvenil de La Rioja 2.0" suscrito con la empresa P. T. S.L.*

*SEGUNDO: Entender desestimadas las alegaciones presentadas por la representación de la empresa P. T. S.L en su escrito con entrada en esta Secretaria General Técnica en fecha 26 de noviembre de 2012 (R.E. nº 279728), según fundamentación jurídica contenida en los expositivos 6, 7 y 9 de la presente Resolución.*

*TERCERO: Dar por resuelto, mediante desistimiento definitivo de la ejecución, el contrato para la prestación del servicio "Red de información juvenil de La Rioja 2.0", suscrito con la empresa P. T. S.L., procediendo a indemnizar a dicha empresa con la cantidad correspondiente al 10 % del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener y que se concreta en xxxxxxxx euros (síc)".*

#### **Noveno**

El 7 de enero de 2013, los Servicios jurídicos de la Consejería informan favorablemente la resolución por desistimiento del contrato denominado "Red de información juvenil de la Rioja 2.0" (págs. 415 a 418).

#### **Antecedentes de la consulta**

##### **Primero**

Por escrito de 9 de enero de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 11 de enero de 2013, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

##### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 11 de enero de 2013, registrado de salida el 14 de enero de 2013, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo**

Son varios los preceptos de nuestro ordenamiento jurídico que determinan el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado o del Órgano consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente, cuando concurra una causa legal de resolución contractual ex artículo 206 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público (LCSP).

- El artículo 194 LCSP que, califica la resolución del contrato como prerrogativa de la Administración.
- El artículo 195.3.a) LCSP que, en el procedimiento de resolución de los contratos, requiere dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, *«cuando se formule oposición por parte del contratista»*.
- El artículo 109.1 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RDLeg. 2/2000, de 16 de junio, LCAP), aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (RCAP), que contiene el procedimiento a que deben ceñirse las Administraciones Públicas contratantes para acordar, en su caso, la resolución de los contratos por ellas convenidos, y cuya letra d) exige: *"dictamen del Consejo de Estado u Órgano Consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista"*.

- El artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, que impone el deber de elevar consulta en los siguientes asuntos. "i) *Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos, cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos en los que así lo dispongan las normas aplicables*".
- El artículo 12 del Decreto 81/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, que impone la misma preceptividad para estos supuestos, en su letra i).

Por lo tanto, en el caso sometido a la consideración de este Consejo, nuestro dictamen es preceptivo al haber presentado el contratista oposición a la resolución del contrato administrativo, opción resolutoria acordada por la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

## **Segundo**

### **Sobre la concurrencia de causa de resolución del contrato.**

#### **1. Sobre la normativa aplicable.**

En el caso dictaminado, resulta de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Esta norma ha sido derogada por la Disposición Derogatoria Única del 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 (TRLCSPP), que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE (Disposición Final Única), llevada a cabo el 16 de noviembre de 2011. Sin embargo, el propio Texto Refundido, en su Disposición Transitoria Primera establece que: "*los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos, se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato*"; lo que, sin duda, se cumple en este caso, en que todas las fases de la contratación, incluso la Resolución de adjudicación definitiva, son anteriores a la entrada en vigor de dicha Ley.

La Memoria, el Pliego de prescripciones técnicas y el Pliego de cláusulas administrativas particulares, que constan en las págs. 1 a 78 del expediente administrativo, son anteriores a la Resolución de inicio del expediente de contratación, de 10 de marzo de

2010 (págs.79 a 94). La Resolución del Instituto Riojano de la Juventud “*por la que se convoca licitación pública para la contratación de la Red de información juvenil de La Rioja 2.0*” se publicó en el BOE de 13 de mayo de 2010 (págs. 109 y 110); y la Resolución de adjudicación definitiva es de fecha 15 de septiembre de 2010 (págs. 169 y 170).

Mas particularmente, resultan de aplicación: i) los arts. 194 y 195 LCSP, “*sobre las prerrogativas de la administración Pública en los contratos administrativos*”; ii) los arts. 204 a 208 LCSP, relativos a “*la resolución de los contratos*”; y iii) los arts. 284 a 286 LCSP, reguladores de “*la resolución de los contratos de servicios*”.

De conformidad con ellos, el “*mutuo acuerdo*” entre la Administración y el contratista es causa de resolución del contrato (art. 206 a) LCSP) y “*la resolución por mutuo acuerdo sólo podrá tener lugar cuando no concurra otra causa de resolución que sea imputable al contratista y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato*” (art. art. 206 a) LCSP). El “*desistimiento*” es causa de resolución de los contratos de servicios por la Administración contratante (art. 284 b) LCSP), si bien constituye una de las prerrogativas de las Administraciones públicas en materia de contratación, definidas por el art. 194 LCSP, que les atribuye las potestades “*de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de éste*”, con sujeción a los requisitos señalados en la propia Ley y, en todo caso, limitada, según lo dispuesto en el art. 103 CE, por el servicio al “*interés general*” o “*interés público*”.

## **2. El procedimiento resolutorio.**

En cuanto al procedimiento que debe instruirse para la resolución del contrato, “*deberá darse audiencia al contratista*” (art. 195.1 LCSP), se producirá “*previo informe de los servicios jurídicos*” (art. 195.2 LCSP), es preceptivo el *informe de del Consejo de Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma* correspondiente”, cuando, como se ha dicho, se formule oposición por parte del contratista (art. 195.3 LCSP). Como resultado del desistimiento del contrato, “*el contratista tendrá derecho al 10% del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener*” (art. 285.3 LCSP).

En el caso sometido a la consideración de este Consejo, las partes contratantes iniciaron un proceso de resolución del contrato por mutuo acuerdo en agosto de 2012 (págs. 371 a 385), que concluyó sin avenencia mediante Resolución 1453/2012, de 8 de noviembre, de la Consejera de Administración Pública y Hacienda (págs. 396 a 399). Y, ante la falta de acuerdo, la expresada Consejera dictó también la Resolución 1454/2012, de 8 de noviembre, cuyo contenido hemos transcrito en el Antecedente del Asunto Sexto,

disponiendo iniciar el procedimiento para resolver el contrato mediante desistimiento unilateral de la Administración, con audiencia al contratista (págs. 400 a 403).

Constatada la competencia de la Consejería de Administración Pública y Hacienda para acordar la resolución de este contrato, tras la Resolución de subrogación de ésta en el mismo, de 17 de octubre de 2012 (págs. 348 a 351), en aplicación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/2012, de Racionalización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y del Decreto 46/2012, de 27 de julio, cuya aplicación determina la competencia de dicha Consejería en materia de tecnologías de la información y la comunicación, los requisitos procedimentales han sido correctamente observados.

En el procedimiento resolutorio, según consta en el expediente, se ha emitido informe al respecto por los Servicios jurídicos (págs. 415 a 418), es evidente que se ha remitido el expediente para la emisión del correspondiente dictamen a este Consejo Consultivo, y se ha evacuado el trámite de audiencia a la empresa contratista, que ha formulado alegaciones en el mismo (págs. 406 a 408), centrando su disconformidad con la resolución unilateral de la Administración, de una parte, en “*que no han sido suficientemente acreditadas dichas causas de interés público*”; y, de otra parte, en que, al 10% del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar, habría que “*añadir los costes no amortizados de las inversiones realizadas para asegurar la correcta prestación de los servicios contratados*” (págs. 405 a 408).

### **3. Sobre la acreditación del interés público.**

En lo relativo a la primera de las alegaciones, conviene recordar, con la doctrina científica, que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y que esta afirmación, contenida en el art.103.1 de la Constitución, es el eje sobre el que debe gravitar la actuación de la Administración. El interés general se configura, de esta manera, como un principio constitucionalizado que debe estar presente y guiar cualquier actuación de la Administración. La consecuencia inmediata no es otra sino que la Administración no goza de un grado de autonomía de la voluntad similar al que es propio de los sujetos de derecho privado y que la actuación de la Administración deberá estar guiada por la búsqueda y prosecución del interés público que le corresponda, lo que le impedirá -por imperativo del artículo 103.1 de la Constitución-apartarse del fin que le es propio.

Todo ello, llevado al desistimiento unilateral de Administración como causa de extinción de los contratos, significa que esta prerrogativa, como expresa el Dictamen del Consejo de estado de 17 de noviembre de 2005 (expediente 1336/2005), 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 este sentido, puesto que en el caso dictaminado es notorio que no se ha llegado al mutuo acuerdo, que tampoco, como reconoce la Secretaria General Técnica en la Propuesta de resolución, concurre ninguna causa imputable al contratista (pág. 410) y que no nos hallamos ante un desistimiento producido antes del acto de adjudicación, sino a un contrato ya perfeccionado y en fase de ejecución, resulta de aplicación la doctrina del Consejo de Estado vertida en numerosos dictámenes (por todos, Dictámenes 4350/1997, de 6 de noviembre; y 2305/2001, de 11 de octubre).

Más específicamente, resulta de aplicación la doctrina contenida en su Dictamen 3895/1996, de 6 de febrero, en el que, *“teniendo en cuenta que no se está planteado la existencia de incumplimiento alguno por parte de las empresas contratistas, resulta necesario examinar si concurren los requisitos que, doctrinal y jurisprudencialmente, vienen exigiéndose para que proceda resolver un contrato administrativo por el solo juego de la voluntad de la Administración: por un lado, al acordarse tal desistimiento, debe salvaguardarse, en todo caso, el interés público; por otro lado, también deben quedar a salvo los derechos económicos que en tales casos corresponden al o los contratistas”*; y el Consejo determina que: *“en primer lugar, debe verificarse el requisito de que concurren razones de interés público -u otras circunstancias de carácter excepcional- que hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato”*, recordando que *“el Consejo de Estado ha venido elaborando una doctrina en este ámbito -especialmente, en el caso de la resolución por mutuo acuerdo-, oponiéndose a la viabilidad de resoluciones en las que no exista una justificación objetiva suficiente para proceder a la resolución;... ha de asentarse en una rigurosa valoración del interés público o de las circunstancias excepcionales que puedan concurrir”*, porque, *“también en el caso de resolución por desistimiento unilateral de la Administración, debe tenerse en cuenta el fin público al que debe servir toda potestad administrativa”*.

En el caso contemplado por el citado Dictamen del Consejo de Estado, *“el perjuicio para el interés público en que se pretende fundar tal desistimiento no es otro que las graves pérdidas financieras”* en que incurriría la empresa contratante *“de mantenerse la vigencia de tales contratos de información a efectos de la finalización de la revisión del catastro urbano”*. Así se refleja en el informe sobre la viabilidad económica del proyecto que se incorpora al expediente. Las empresas contratistas consideran que el aludido informe constituye un estudio poco profundo del proyecto. Sin embargo, no obra en el

expediente un estudio alternativo que respalde la viabilidad económica del proyecto y por tanto, el Consejo considera suficientemente justificada la existencia de interés general en la resolución de los contratos.

En el caso dictaminado por este Consejo Consultivo, la Resolución 1454/2012, de 8 de noviembre, en la que se decide iniciar el procedimiento para la resolución mediante desistimiento por parte de la Administración autonómica del contrato suscrito con la empresa P. T. S.L para la prestación del servicio de "Red de información juvenil de La Rioja 2.0", se funda, básicamente, en que, durante el periodo de ejecución de este contrato y señaladamente en el año 2012, han entrado en vigor una serie de normas jurídicas- que se explicitan en el Antecedente del Asunto Segundo-, que han modificado la estructura general del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y que, para el contrato, han tenido como consecuencias la extinción: por un lado, del organismo autónomo Instituto Riojano de la Juventud (IRJ), con integración del mismo en la Consejería de Presidencia y Justicia; y, por otro, la de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología, con integración de la misma en la Consejería de Administración Pública y Hacienda, asumiendo ésta última todas las competencias en materia de tecnologías de la información y la comunicación, lo que explica que también se haya subrogado en el contrato que nos ocupa, como Administración contratante (págs. 348 a 351).

Para ejemplificar las consecuencias de tal reestructuración sobre el contrato cuya resolución se pretende, se trae a colación Ley 2/2012, de 20 de julio, de Racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuya Exposición de Motivos hace referencia a *“la política de informática y telecomunicaciones para todo el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la conveniencia de que ésta se preste desde un único centro gestor integrado en la Administración general, para aprovechar las sinergias que presenta la centralización de esta materia”*.

Asimismo, la citada Exposición de Motivos precisa que: *“el Gobierno de La Rioja dispone de los recursos humanos, técnicos y jurídicos idóneos para afrontar esta tarea, a partir de una visión de conjunto que permita racionalizar el sector sin merma alguna en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, que un buen número de las funciones y competencias administrativas que hasta ahora se ejecutan por determinados entes del sector público se integran posteriormente en la Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*; *“por lo que resulta adecuado que su determinación y estructura se analicen, planifiquen y ejecuten por el propio Gobierno”*; y, finalmente, que *“el Gobierno de La Rioja, en cuando órgano superior de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dispone de una mayor agilidad y capacidad de respuesta ante las diversas situaciones que pueden producirse en el futuro, por lo que es beneficioso que la competencia de reestructuración del sector público se residence en este sede”* (pág. 401).

Se trata, en definitiva, de velar por el interés general, llevando a cabo una centralización de la política y los servicios de informática y telecomunicaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que redunde en una optimización de tales recursos y se traduzca en una mayor agilidad y capacidad de respuesta ante las distintas necesidades en el futuro. No en vano, como señala la doctrina científica, el interés general puede alcanzar al proceso productivo, a los procesos económicos o, como en este caso, a la utilización racional de los recursos, a veces de difícil cuantificación y, siguiendo con el mencionado Dictamen del Consejo de Estado, *“es evidente que las causas que pretendan justificar, desde el punto de vista del interés público, el carácter innecesario o inconveniente de la permanencia del contrato podrán ser diversas y de diferente intensidad”*.

Además, las afirmaciones contenidas en la citada Resolución de 8 de noviembre de 2012 se complementan con la documentación económica y contable que se explicita en los Antecedentes de Hecho de este Dictamen, que viene aportándose por la Administración autonómica desde la fallida fase de resolución del contrato por mutuo acuerdo de las partes, siendo conocida por ambas y tampoco en este caso, como ya sucediera en el citado Dictamen del Consejo de Estado de 6 de febrero de 1997, obra en el expediente un estudio alternativo que respalde la oposición de la empresa contratista.

Por tanto, por lo que se refiere al presente caso, puede afirmarse que es suficiente justificación -y así lo venía reconocido el Consejo de Estado en numerosos dictámenes- para que proceda resolver unilateralmente el contrato el hecho de que se produzca una mejora en el funcionamiento de la Administración o que la prosecución de su ejecución suponga una menor eficacia o eficiencia para ésta. Así ocurre en la cuestión planteada, ya que, de mantenerse el contrato, se estaría realizando un gasto que, en buena medida, ha devenido inútil, habida cuenta del replanteamiento producido en la llevanza centralizada en los servicios de informática y telecomunicación de la Comunidad Autónoma.

En idéntico sentido se manifiesta la Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica (págs. 409 a 414) y el Informe de los Servicios jurídicos al señalar que: *“aunque la petición de informe no se refiere a ella expresamente, esta Dirección General considera que acredita suficientemente la causa de interés general prevista para la legitimación de la resolución, en orden a la mejora de la eficacia en la prestación del servicio público y la eficiencia en el gasto, a la que está obligada la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja”* (pág.417).

Según esta argumentación, la alegación planteada por la empresa contratista debe ser desestimada. Ahora bien, debemos señalar que, en rigor, una mera reestructuración administrativa no implica por sí misma un ahorro de gasto público, y que dicho ahorro es

el único motivo de interés público que puede justificar el desistimiento unilateral del contrato. Por consiguiente es en dicho ahorro, más que en la reestructuración administrativa, en el que la Administración debe hacer hincapié para justificar el desistimiento unilateral del contrato, sin perjuicio de aducir los medios materiales y personales de que la Administración pueda disponer para prestar en lo sucesivo y directamente el servicio contratado.

#### **4. Efectos de la resolución unilateral del contrato por la Administración.**

Dispone el art. 284.3 LCSP, en relación con el art. 284. b) LCSP, que, en los supuestos de resolución unilateral del contrato por la Administración, el contratista tendrá derecho al 10% del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener.

No obstante, la empresa contratista entiende que, a dicha cantidad, habría que *“añadir los costes no amortizados de las inversiones realizadas para asegurar la correcta prestación de los servicios contratados”*, y ello a los efectos de preservar 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”* (págs. 405 a 408), en aplicación de la doctrina contenida en la STS (Sala de lo contencioso-administrativo) de 30 de diciembre de 1983.

Examinado el expediente y, aun cuando este Consejo Consultivo no desconoce el contenido de la citada Sentencia y de otras muchas que le preceden y que se manifiestan en idéntico sentido (por todas, las SS TS de 9 de abril de 1968; 22 de junio de 1970; 6 de junio de 1975; 8 de abril de 1976; 27 de abril de 1976; 25 de mayo de 1976; y 9 de diciembre de 1976), es lo cierto que esta doctrina no resulta de aplicación al caso dictaminado, por cuanto, de una parte, como indican los Servicios Jurídicos en su informe de 7 de enero de 2013, *“la interesada no ha acreditado daños suficientes que permitan elevar ese porcentaje o el establecimiento de una cantidad a tanto alzado”* (pág. 417 y 418); y, de otra parte, como se razona y cuantifica en la Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica de 30 de noviembre de 2012, conforme a la documentación obrante al expediente, *“todas las inversiones realizadas fueron abonadas durante los dos primeros años de la vigencia del contrato y abonadas en su integridad, por lo que no procede invocar la existencia de costes no amortizados de las inversiones realizadas para asegurar la correcta prestación de los servicios contratados”* (pág. 412).

En esta última, se razona que el objeto del contrato y las prestaciones contenidas en el mismo se dividen en las siguientes prestaciones: i) el desarrollo de un nuevo diseño y contenidos de la web del IRJ (portal corporativo); ii) la prestación del servicio de

“teléfono joven”; iii) el mantenimiento y soporte de la plataforma; y iv) la prestación de los servicios interactivos.

El importe total del contrato, suscrito en fecha 30 de septiembre de 2010, ascendía a un total de 706.455,75 euros (IVA correspondiente al 18%, por importe de 107.764,44 euros, ya incluido), con el desglose por anualidades y partidas que se detalla en la tablas correspondientes y de las que se extrae que la parte del objeto del contrato referida al portal corporativo (que es la que implica la realización de una serie de inversiones materiales por parte del adjudicatario) ha sido plenamente satisfecho con cargo a los ejercicios 2010 y 2011, imputándose a la partida 18.01.4561.644.03.

Más concretamente, en fecha 23 de diciembre de 2010, se aprueba el abono de la factura correspondiente a la primera fase del portal corporativo, tras su recepción formal, por importe total de 74.959,50 euros; y, en fecha 7 de noviembre de 2011, se aprueba el abono de la factura correspondiente a la segunda fase del portal corporativo, por un importe total de 32.125,50 euros. El resto de objeto del contrato se considera como prestación de servicios propiamente dicha o bien como mantenimiento; y, durante toda la vigencia del contrato, es objeto de remuneración con cargo a la partida 18.01.4561.227.07 (págs. 411 y 412). Por tanto, tampoco esta alegación puede estimarse.

Todo ello, sin perjuicio de que, como razona la citada Propuesta de Resolución, la cuantía resultante de la aplicación al 10 % del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener, se determine en función de la fecha a partir de la cual se entenderá resuelto el contrato y procederá el cálculo de la indemnización, que vendrá fijada por la fecha de finalización del procedimiento, actualizando la correspondiente cantidad al IVA que resulte en vigor desde el 1 de septiembre de 2012, y que se cifra en el 21 % (págs. 413).

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

A juicio de este Consejo Consultivo, en el presente caso, procede la resolución del contrato resolución del contrato administrativo suscrito en su día entre el extinto Instituto Riojano de la Juventud (IRJ) y la empresa P. T. S.L, para la prestación del servicio “*Red de información juvenil de La Rioja 2.0*”.

### **Segunda**

En cuanto a los efectos económicos de dicha resolución contractual, debe realizarse

una mayor concreción de esta partida conforme a lo indicado en el Fundamento Jurídico Segundo de este Dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero