



Informe 7/2024, de 28 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre la causa de resolució dels contractes administratius per mutu acord

ANTECEDENTS

I. Des de l'Ajuntament de Pallejà s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública en relació amb la "interpretació de la normativa de contractació pública respecte al preacord d'una resolució anticipada per mutu acord d'una concessió de serveis".

D'acord amb l'escrit de petició d'informe, aquest s'origina arran d'una resolució de preacord entre l'Ajuntament esmentat i una concessionària amb la finalitat de resoldre, per mutu acord, un contracte de gestió de serveis públics –en modalitat de concessió– formalitzat l'any 2003 amb una durada de 24 anys. D'aquest preacord es desprèn que les causes que motiven la voluntat de resoldre el contracte per mutu acord es fonamenten, en primer lloc, en la voluntat de resoldre per una via extrajudicial els recursos contenciosos administratius presentats per la contractista i que tenen per objecte diverses reclamacions en relació amb aquest mateix contracte. En segon lloc, en la inviabilitat econòmica al·legada per la contractista de continuar amb l'explotació de la concessió per raó de les afectacions derivades de les mesures per fer front a la pandèmia provocada per la COVID-19, l'increment dels costos derivats dels subministraments (en particular del gas i de l'energia elèctrica) i la variació anual dels costos per a la gestió i explotació de la concessió.

D'acord amb l'article 4.5 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, la petició d'informe adjunta dos informes de la Secretaria de l'Ajuntament, així com diversa documentació de la qual s'adverteixen controvèrsies jurídiques i econòmiques sobre la viabilitat de resoldre el contracte per mutu acord. Respecte de les primeres, els dos informes desfavorables emesos des de la secretaria de l'Ajuntament –el segon complementari del primer– analitzen jurídicament la possibilitat de resoldre el contracte per mutu acord i, entre altres qüestions, s'afirma que no s'acredita i/o documenta la no concurrència de causa imputable a la contractista i que no concorren raons d'interès públic que facin innecessària o inconvenient la permanència del contracte. Pel que fa a les controvèrsies econòmiques, aquestes es posen de manifest en l'informe de la intervenció municipal on es formula reparament respecte de l'aprovació de la despesa vinculada a la resolució de mutu acord. Entre la documentació tramesa amb la petició d'informe consta també un informe del Servei Municipal d'Esports, en el qual es descriu un projecte de millora del qual s'afirma que "provoca canvis molt significatius en aquest àmbit d'actuació del contracte actual, tant a nivell de serveis per a la població com a nivell d'augment de la superfície i edificacions subjectes a la concessió" i que "s'entén que la millor solució es abordar la situació des d'un nou contracte/model de gestió que sigui plantejat i redactat amb la realitat actual i amb una previsió futura més curta que permeti començar des de zero, i no modificar gairebé la totalitat d'un contracte obsolet, amb la dificultat que això comporta, i que es continuïn arrossegant els vicis i errors que s'han anat produint durant els darrers 20 anys i que dificulten la gestió actual de la ZEM i, per tant, s'influeix en la qualitat del servei que es presta a la ciutadania i entitats de Pallejà".

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d de l'esmentat Decret 118/2023, de 27 de juny, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a Catalunya. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. Amb caràcter previ a l'anàlisi de les qüestions plantejades, a la vista del seu contingut i termes, cal recordar que d'acord amb el Decret 118/2023, de 27 de juny, la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya té caràcter d'òrgan consultiu específic en matèria de contractació pública dels òrgans de contractació de Catalunya i, en aquest sentit, exerceix la seva funció de resoldre consultes de caràcter general sobre la interpretació i l'anàlisi de les normes jurídiques en matèria de contractació pública i sense substituir ni suplir les funcions consultives que tenen assignades altres òrgans consultius en els seus àmbits de competència respectius.

Així, s'emet aquest informe sobre la base de l'anàlisi de les normes, de la doctrina i de la jurisprudència en matèria de contractació pública, en relació amb el supòsit de fet que origina la consulta, però sense entrar a valorar i sense emetre informe sobre l'expedient en concret. Per tant, d'acord amb els antecedents exposats, la qüestió general sobre la interpretació de la normativa de contractació pública a què es dona resposta en aquest informe se circumscriu a la possibilitat de resoldre un contracte administratiu per mutu acord, d'acord amb els pressupòsits i requisits establerts per la dita normativa.

II. En primer terme, cal apuntar que el supòsit de fet plantejat per l'Ajuntament de Pallejà fa referència a un contracte de gestió de serveis públics adjudicat sota la vigència del text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny (TRLCAP), i la seva resolució es planteja sota la vigència de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP). En aquest sentit, i si bé el règim transitori establert en l'apartat 2 de la disposició transitòria primera de la LCSP disposa que els contractes administratius adjudicats amb anterioritat a la seva entrada en vigor es regeixen per la normativa anterior pel que fa als seus efectes, compliment i extinció, inclosa la seva modificació, durada i règim de pròrrogues –en aquest cas, el TRLCAP–, cal assenyalar que es dona resposta a la qüestió plantejada amb caràcter general d'acord amb la normativa vigent actualment, per tant, prenent en consideració la LCSP, tenint en compte que malgrat el temps transcorregut i l'evolució normativa que ha tingut lloc entre ambdues normes, la regulació de la resolució per mutu acord no ha sofert modificacions significatives.¹

¹ Els articles 111.c, 112.4 i 113.2 del TRLCAP, dedicats a la regulació de la resolució dels contractes per mutu acord, es mantenen en termes similars –quasi idèntics– en els articles 211.1.c, 212.4 i 213.1 de la LCSP. Així mateix, convé recordar que les directives europees de quarta generació preveuen, com a novetat respecte del dret comunitari de contractes anterior, determinats supòsits en els quals els poders adjudicadors han de tenir la possibilitat de rescindir els contractes, les quals, tanmateix, es

Es considera convenient iniciar l'anàlisi de la possibilitat de resoldre un contracte per mutu acord recordant que els contractes s'extingeixen pel seu compliment o per resolució, tal com s'assenyala en l'article 209 de la LCSP²; i que els articles 211, 212 i 213 preveuen, respectivament, les causes generals de resolució dels contractes administratius, la seva aplicació i els efectes que se'n deriven, si bé la LCSP també conté previsions específiques en relació amb les causes i els efectes de la resolució de cada tipus de contracte. Així mateix, interessa recordar que l'exercici de la prerrogativa de resolució contractual, per les greus conseqüències que comporta, constitueix una opció que l'Administració ha d'exercir amb obligada mesura.³

L'article 212 de la LCSP, relatiu a l'aplicació de les causes de resolució dels contractes administratius, estableix en el seu apartat 4 que la causa relativa al mutu acord entre l'Administració i la contractista procedeix quan concorrin els dos requisits que tradicionalment s'han considerat inherents a aquesta causa resolutòria, preveient que "només pot tenir lloc quan no concorri una altra causa de resolució que sigui imputable al contractista, i sempre que raons d'interès públic facin innecessària o inconvenient la permanència del contracte".⁴

corresponen a les causes de nul·litat dels contractes previstes tradicionalment en el nostre dret intern –articles 73 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contractació pública, i 44 de la Directiva 2014/23/UE, relativa a l'adjudicació de contractes de concessió.

² En el [Dictamen 1116/2015, de 10 de març de 2016](#), sobre l'Avantprojecte de Llei de contractes del sector públic, el Consell d'Estat va advertir al legislador per tal que suprimís del dit Avantprojecte la referència a la nul·litat com a causa de resolució dels contractes, assenyalant que "este añadido, sin precedentes en nuestro ordenamiento, desvirtúa la propia noción de la extinción de los contratos, que se refiere a la terminación de una relación contractual existente, bien de forma natural, como consecuencia de la satisfacción de la finalidad perseguida (cumplimiento), bien de manera anormal, por la aparición de circunstancias sobrevenidas que impidan la continuidad del vínculo (resolución). En ambos casos, se parte del válido nacimiento del contrato, lo que no sucede en los casos de declaración de nulidad, como negación de la entidad de un negocio jurídico por defectos en sus elementos constitutivos o ilicitud de su contenido". A l'anterior, s'afegia que "es probable que, mediante la introducción de la nulidad entre las causas de extinción, se haya pretendido dar cumplimiento al artículo 73 de la Directiva 2014/24/UE (...) Sin embargo, no es necesario forzar las instituciones jurídicas para observar el Derecho de la Unión Europea, dado que el artículo 42 del anteproyecto, al regular los efectos de la declaración de nulidad, ya permite alcanzar un resultado equiparable al previsto en la Directiva".

³ Així ho afirma el Consell d'Estat en el [Dictamen 114/2022, de 19 d'abril](#). Per la seva banda, la Comissió Jurídica Assessora ha afirmat que "la resolució contractual només s'ha d'adoptar quan estigui plenament justificada, ja que la prudència aconsella, excepte en casos extrems, no trencar l'atmosfera de concòrdia i col·laboració que ha de regnar en les relacions contractuals administratives, atès que el pitjor per a tots sempre és una resolució contractual" –dictàmens [104/2020, de 9 d'abril](#), i [189/2017, de 6 de juliol](#), on se cita la Sentència de 27 de març de 1987 del Tribunal Suprem.

⁴ La doctrina del Consell d'Estat va influir notòriament en la incorporació d'aquesta causa de resolució contractual a la normativa de contractació pública, per primer cop en la Llei de contractes de l'Estat de 8 d'abril de 1965, pronunciant-se abans que fos objecte de regulació sobre la seva admissibilitat i notes definitòries. Per exemple, en el Dictamen de 5 de juliol de 1962 (expedient 28.900) s'exposava que aquesta figura jurídica va ser admesa en el dret romà sota el principi "*unde consensus obligatio*,

Per la seva banda, en l'àmbit local de Catalunya, també el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny, preveu com a causa d'extinció dels contractes de gestió de serveis locals (article 241) i de concessió (article 260), el mutu acord o dissens entre l'administració i l'empresari, si bé sense desenvolupar els requisits necessaris per a la seva aplicació.

Així, es configuren el pressupòsit definitori d'aquesta causa de resolució, el consens entre les parts, i els dos requisits que s'exigeixen perquè pugui procedir la resolució del contracte per aquesta causa, els quals operen, per tant, com a limitadors del principi de llibertat de pactes recollit a l'article 34.1 de la LCSP.⁵

A més, és una qüestió doctrinalment pacífica considerar aquesta causa resolutòria com a excepcional, atesa l'exigència dels requisits als quals se subordina el mutu acord entre les parts, la raó de ser dels quals rau en el principi essencial dels contractes administratius que és la consecució de la satisfacció de l'interès públic o general i no pas la d'interessos particulars de les parts contractants.⁶

Per tant, el pressupòsit necessari per a la resolució dels contractes per mutu acord és la convergència de la voluntat entre les parts contractants, de manera que el consentiment

contrario consensu dissolvitur", que també va ser admesa pel Tribunal Suprem –en sentències de 5 de desembre de 1940 i 24 d'octubre de 1955– com a causa d'extinció de les obligacions, malgrat que el Codi Civil espanyol no la regulés expressament, i que efectivament era possible la seva aplicació en l'àmbit de la contractació amb la subjecció a determinats límits "en tanto en cuanto no se dicte una disposición de carácter general". I en el [Dictamen de l'expedient 1022/1992, de 17 de setembre](#), afirmava que "ya antes de la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Estado de 1965, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de este Consejo de Estado consideraron que, aunque no estaba prevista en la legislación vigente la posibilidad de resolver de mutuo acuerdo un contrato administrativo, la Administración podía convenir dicho efecto extintivo".

⁵ Valgui recordar que ja el Consell d'Estat exposava en el Dictamen de 7 de novembre de 1968 (expedients 36205/35975) que "pretender que en cualquier hipótesis se pueda acudir al mutuo disenso es olvidar el alcance de los vínculos contraídos en favor de la Administración y de su necesaria efectividad". En aquest sentit, també en l'[Informe 8/2013, de 10 d'abril](#), de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó, s'assenyala que "la resolución por mutuo acuerdo se concibe en nuestro ordenamiento jurídico como una causa de resolución que no legitima el libre pacto entre las partes en cualquier circunstancia; sino que está sometida a la concurrencia de los siguientes requisitos (...)".

⁶ El [Dictamen de l'Advocacia de l'Estat, de juny de 2006](#), sobre l'extinció anticipada per mutu acord d'una concessió administrativa, es fa ressò de la doctrina del Consell d'Estat afirmant que "el supremo órgano consultivo del Gobierno entiende que la resolución de los contratos por mutuo acuerdo tiene carácter excepcional, por cuanto presupone que el contratista no haya incurrido en incumplimiento de sus obligaciones contractuales, y exige que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato". També, i entre altres òrgans consultius, el Consell Consultiu de la Comunitat de Madrid assenyala, en el [Dictamen 471/12, de 26 de juliol](#), que "como ha señalado reiteradamente este Consejo Consultivo, el mutuo acuerdo como causa de resolución, debe ser objeto de aplicación restrictiva, dado su carácter excepcional, que se fundamenta en que a través de los contratos administrativos no se persigue simplemente la satisfacción de los intereses particulares de los contratistas, sino que mediante su ejecución se satisface también el interés público o general".

concurrent d'ambdues per decidir deixar sense efecte el contracte opera com a condició *sine qua non* per passar a valorar, si escau, si concorren els dos requisits exigits per tal que procedeixi i als quals està subordinada aquesta causa de resolució –com s'ha dit, la no concurrència d'una altra causa de resolució que sigui imputable a la contractista i que raons d'interès públic facin innecessària o inconvenient la permanència del contracte.⁷

A més, cal tenir en compte que la concurrència d'aquest pressupòsit requereix dur a terme un procés negociador entre les parts contractants que ha de concloure amb el consens per resoldre el contracte, ja que altra cosa impediria afirmar que s'està davant d'un supòsit de resolució del contracte per mutu acord.⁸

També és necessari el consens pel que fa als efectes de la resolució, tenint en compte que l'article 213.1 de la LCSP preveu que en el cas de la resolució per mutu acord els drets de les parts s'han d'acomodar al que elles hagin estipulat vàlidament. No obstant això, és possible que amb posterioritat a la resolució sorgeixin controvèrsies quant a l'abast d'aquests efectes, motiu pel qual es considera convenient que en el si de les negociacions esmentades es concretin amb el major detall possible en l'expedient de resolució del contracte els efectes concrets d'aquesta resolució. Tanmateix, cal ponderar si l'interès públic que fa innecessària la permanència del contracte és de tal magnitud que pot arribar a ser preferible una possible controvèrsia a posteriori sobre els efectes de la resolució per una perfectible concreció d'aquests, abans que impossibilitar la resolució per mutu acord per una falta de consens entre les parts en relació amb aquest aspecte –ponderació que s'ha d'efectuar cas per cas, en funció, probablement, de la dimensió econòmica del contracte i de la controvèrsia.

III. El primer requisit exigít per poder resoldre un contracte de mutu acord és, com s'ha dit, la no concurrència d'una altra causa de resolució que sigui imputable a la contractista. La finalitat subjacent que persegueix aquest requisit és la de garantir l'interès públic que es podria veure afectat en el supòsit d'emparar, sota aquesta causa resolutòria, una altra en què la contractista hagués incorregut per causa que li fos imputable i que podria comportar unes conseqüències econòmiques més perjudicials per a ella –mentre que en cas de

⁷ En aquest sentit, entre d'altres, els dictàmens del Consell d'Estat dels expedients [3928/1999, d'1 de juny de 2000](#), [1198/2012, de 31 de gener de 2013](#) i [178/2016, de 31 de març de 2016](#).

⁸ En l'[Informe de l'Advocacia de l'Estat de 21 de desembre de 2010](#), s'afirma que “no es conforme a la naturaleza de un procedimiento de resolución de mutuo acuerdo que se produzca la caducidad mientras las partes no se ponen de acuerdo en el alcance de la liquidación”, en tant que “la inexistencia de acuerdo en determinados aspectos es lo que impide en cada momento la terminación del expediente, y ello será imputable tanto a una parte, como a la otra, con lo que no puede considerarse como incumplimiento de plazo por parte de la Administración”. D'altra banda, el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals ha admès la possibilitat d'anticipar aquest acord al moment de la licitació, per la via de la incorporació en plecs d'una circumstància que s'hi equipara, en la [Resolució 566/2020](#), de 30 d'abril, en la qual admet que es prevegi, en relació amb un contracte de serveis de defensa lletrada, que “a efectos de la aplicación de las causas de resolución se entenderá que concurre la causa de mutuo acuerdo por pérdida de la confianza del Ayuntamiento en el adjudicatario”, assenyalant que “el contrato de servicios de defensa letrada es un contrato basado en la confianza de las partes, de suerte que la pérdida de ésta por cualquiera de ellas debe facultar la resolución de mutuo acuerdo”.

resolució per mutu acord “els drets de les parts s’han d’acomodar al que elles hagin estipulat vàlidament” (article 213.1 de la LCSP), en cas d’incompliment culpable de la contractista “se li ha de confiscar la garantia i, a més, ha d’indemnitzar l’Administració pels danys i perjudicis ocasionats en l’import que excedeixi el de la garantia confiscada” (article 213.3 de la LCSP), sens perjudici que la contractista pugui, fins i tot, incórrer en prohibició de contractar (article 71.2.d de la LCSP).⁹ De fet, aquesta causa resolutòria tampoc resulta aplicable en un supòsit de concurrència d’incompliments contractuals de l’Administració i la contractista. Per donar compliment a aquest requisit, és doctrina administrativa consolidada la de considerar que cal una motivació de fets i fonaments de dret respecte la comprovació –o judici negatiu– d’aquesta inexistència o no concurrència de causa resolutòria imputable a la contractista.¹⁰

En aquest sentit, convé aclarir que la imputabilitat no s’exigeix respecte d’un incompliment contractual sinó d’una altra causa resolutòria, de manera que no s’exigeix una concurrència de culpa en l’actuació de la contractista de la qual derivi la resolució. Així doncs, sens perjudici que la comprovació d’aquestes causes de resolució imputables a la contractista generalment es traduïran en detectar si s’han produït incompliments culpables en l’execució del contracte i que en motivin la resolució, cal tenir en compte que la mera existència d’altres causes de resolució imputables a la contractista impossibiliten recórrer a la via resolutòria del mutu acord.¹¹

⁹ En aquest sentit, el Consell d’Estat en el Dictamen 1022/1992, abans citat, exposa que si bé “es perfectamente comprensible que una ajustada valoración del interés público pueda respaldar no sólo la conveniencia de resolver el contrato, sino también la de hacerlo por mutuo acuerdo, atribuyendo una mayor eficacia expeditiva a tal acuerdo y resaltando incluso su utilidad preventiva de incidentes y controversias (...) debe procederse a la debida constatación de la inexistencia de causa resolutoria imputable al contratista, para evitar así una hipotética o eventual desviación de poder, que podría consistir en sanar el incumplimiento del contratista o en liberarle de las consecuencias onerosas que de él pudieran seguirse (...)”. També el Tribunal de Comptes al·ludeix a la resolució per mutu acord, en [l'Informe de fiscalització 1022, de 21 de desembre de 2016](#), com a “medida especialmente empleada en los últimos tiempos en el contexto de crisis económica, bien como medida para la contención del gasto, bien porque el contratista no ha podido hacer frente a las obligaciones contractuales” i assenjala com a objectius de la fiscalització, entre d’altres, que “cuando el motivo de la resolución del contrato sea imputable al contratista, se comprobará la existencia de la preceptiva valoración de daños y perjuicios, la incautación de fianzas y el resarcimiento de daños y perjuicios por la diferencia en los supuestos en los que el importe de éstos exceda del de las fianzas, así como la existencia de resoluciones indebidas de contratos de mutuo acuerdo, eludiendo, de este modo, las consecuencias antes mencionadas”.

¹⁰ El Consell d’Estat en les seves memòries de [1986](#) i de [1990](#) assenjala, recopilant la seva pròpia doctrina, que “cada uno de los presupuestos que legitiman el consentimiento de la Administración para resolver por mutuo acuerdo (juicio positivo sobre la procedencia de extinguir el contrato y juicio negativo sobre la existencia de causa resolutoria por culpa del contratista) tiene sustantividad propia y autónoma, al punto de no tolerar una valoración global en la que se engarcen o interfieran sus respectivos fundamentos de hechos y de derecho”.

¹¹ L’article 166 del reglament general de la Llei de contractes de l’Estat de 1965, sí que establia que “la Administración sólo deberá prestar su consentimiento a la resolución del contrato por mutuo acuerdo cuando razones de interés público u otras circunstancias de carácter excepcional hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato” i que no l’havia de prestar “cuando existan causas para su resolución por culpa del contratista”. En canvi, en la seva evolució a la Llei 13/1995,

Així mateix, convé subratllar, tot i que es desprèn de la literalitat del mateix article 212.4 de la LCSP, que no qualsevol incompliment contractual impossibilita recórrer a la resolució per mutu acord, sinó només aquell que justifiqui la resolució del contracte per una altra causa.¹²

Finalment, escau indicar que per abordar amb garanties aquest judici negatiu sobre la no concurrència d'altres causes de resolució imputables a la contractista, resultarà especialment útil l'opinió sobre l'execució del contracte que pugui expressar tant la unitat encarregada del seguiment i execució ordinària del contracte, com el propi responsable del contracte.¹³

D'altra banda, el segon requisit que ha de concórrer per poder resoldre de mutu acord un contracte administratiu és "que raons d'interès públic facin innecessària o inconvenient la permanència del contracte". Aquest requisit, que exigeix un judici positiu sobre la concurrència de les raons d'interès públic que fan innecessària o inconvenient la permanència del contracte, com s'anticipava anteriorment, té autonomia i substantivitat pròpia de tal manera que no es pot invocar de forma abstracta o genèrica sinó que cal acreditar-ne la concurrència mitjançant una motivació en l'expedient de resolució del contracte.¹⁴

de 18 de maig, de contractes de les administracions públiques, l'article 113.4 es va modificar lleugerament per establir que la resolució per mutu acord només procedia "cuando no concurra otra causa de resolución imputable al contratista", desapareixent, per tant, la menció a la culpa. Respecte d'aquesta modificació en el [Dictamen 1270/1993, d'1 de desembre](#), sobre l'Avantprojecte de llei de contractes de les administracions públiques, el Consell d'Estat només advertia que "la admisión del mutuo acuerdo, como causa de resolución, debiera condicionarse, formulándolo así en la Ley, a que no exista causa de resolución imputable al contratista, pues si así fuera, es ésta la que debe operar", però res es deia sobre la concurrència o no de la culpa. En aquesta línia, com assenyala la Comissió Jurídica Assessora, entre d'altres, en el [Dictamen 381/2023, de 14 de desembre](#), "no s'ha de confondre l'incompliment del contractista, que és la causa de resolució prevista en l'article 211.1, lletra f), de la LCSP, amb el fet que l'incompliment sigui culpable (...)". El mateix òrgan consultiu, en el [Dictamen 81/2022, de 17 de març](#), informa favorablement la resolució d'un contracte per incompliment de l'obligació principal per part de la contractista sense que aquest incompliment sigui culpable atès que, en la línia de l'exposat anteriorment, si bé l'incompliment no és imputable a la contractista sí que ho és la causa resolutòria.

¹² Per exemple, en el Dictamen 114/2022, ja citat, el Consell d'Estat proposa a l'òrgan de contractació resoldre el contracte per mutu acord atès que l'incompliment del termini en l'execució del contracte no justifica la seva resolució.

¹³ En aquest sentit, en el Dictamen 1198/2012, de 31 de gener de 2013, també citat, el Consell d'Estat exposa que per examinar si concorre o no una causa de resolució imputable a la contractista resulta especialment útil l'opinió sobre l'execució del contracte que hagin expressat els òrgans de l'administració amb major competència tècnica en la matèria i afirma que "en los expedientes que concluyen admitiendo la procedencia de la resolución de un contrato administrativo por mutuo acuerdo, es frecuente que dichos órganos hayan emitido un parecer favorable a tal ejecución, o incluso que hayan declarado expresamente que el contratista no ha incurrido en incumplimiento alguno".

¹⁴ En el [Dictamen 389/2023, de 19 de desembre](#), la Comissió Jurídica Assessora adverteix que l'òrgan de contractació "no va justificar l'existència de raons d'interès públic per a procedir a plantejar un mutu acord al contractista", si bé el dictamen no té per objecte una resolució per mutu acord –en la

Aquest interès públic ha de ser adequat, suficient i ha de fer evident la inconveniència de mantenir viu el contracte per tractar-se, precisament, d'un interès diferent del que en va motivar la subscripció, que ha sorgit amb posterioritat i fa indispensable la terminació del contracte vigent i la licitació i subscripció d'un de nou.

Partint del caràcter indeterminat del concepte jurídic "interès públic", que requereix una anàlisi cas per cas per concretar-ne el contingut i l'extensió, es considera convenient fer referència a diversos casos recollits en la doctrina administrativa. Així, en serien exemples, en el contracte d'obres, la necessitat de promoure una nova licitació atesa la negativa de la contractista a iniciar unes obres per no haver-se efectuat la corresponent comprovació del replanteig¹⁵, o l'existència de controvèrsies insalvables sobre la indefinició del projecte d'obra que generen una voluntat concurrent de les parts de resoldre el contracte¹⁶; i en els contractes de serveis, la necessitat de reestructurar la gestió de determinats serveis de manera que resulti innecessari o inconvenient el contracte vigent relatiu a aquell servei¹⁷. Així mateix, aquesta Junta Consultiva va apuntar la possibilitat de recórrer a la resolució per mutu acord dels contractes en supòsits en què per circumstàncies alienes a les parts i imprevistes en el moment de preparar els contractes, es produeixi una excessiva i desproporcionada desviació del preu d'adjudicació del contracte respecte dels preus vigents en el mercat.¹⁸

qual no té cabuda l'oposició de la contractista ni, per tant, és preceptiu el dictamen d'aquest òrgan consultiu, sinó, justament, una resolució per incompliment derivada d'unes negociacions frustrades per la disconformitat de la contractista en el mutu acord, respecte de la qual la Comissió subratlla que en el moment d'incoar-se l'expedient de resolució per mutu acord l'òrgan de contractació "ja havia detectat l'existència d'una causa de resolució del contracte imputable al contractista, raó per la qual l'Ajuntament no podia plantejar una resolució per mutu acord".

¹⁵ Com s'argumenta en els Dictàmens [3213/2002, de 21 de novembre](#), del Consell d'Estat, i [578/2019, de 10 d'octubre](#), del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

¹⁶ Així ho exposa el Consell d'Estat en el [Dictamen 3928/1999, d'1 de juny de 2000](#), en assenyalar que "no siendo de apreciar causa de resolución imputable al contratista (...) a la vista de la complicada evolución de su ejecución, pocas dudas caben de que conviene a la buena gestión de los intereses públicos la extinción del contrato. Es más, la resolución del contrato y su ulterior adjudicación a un tercero pueden constituir la forma más eficiente para despejar, si es que existen, las posibles indefiniciones en el proyecto cuya ejecución se contrata".

¹⁷ En aquest sentit, per exemple, en l'Informe 8/2013 de la Junta Consultiva d'Aragó, abans esmentat, s'exposa que "la gestión de los residuos sigue siendo un servicio público que no se quiere rescatar por la Administración, sino que lo que se quiere es reestructurar su gestión, de modo que resulta innecesaria e inconveniente la permanencia de algunos de los contratos vigentes para la nueva prestación" de manera que "subsiste la necesidad del servicio, pero en otros términos, lo cual hace innecesaria e inconveniente la permanencia de los vigentes".

¹⁸ En l'[Informe 20/2023, de 19 de juliol](#), en el qual s'afirma que en aquests casos pot resultar afectat l'interès públic davant l'existència del risc real i cert de no poder garantir el seu efectiu compliment i no resultar aplicable la figura del restabliment de l'equilibri econòmic del contracte. En aquest mateix sentit, a la [Llei 11/2023, de 30 de març](#), d'ús estratègic de la contractació pública de la comunitat autònoma d'Aragó, l'article 72 regula la resolució per mutu acord i equipara l'interès públic a què al·ludeix l'article 212.4 de la LCSP al "desequilibrio económico probado que exceda de los límites del riesgo y ventura" oferint la possibilitat de resoldre un contracte per aquesta via sempre que "no se aprecie mala fe o temeridad de la adjudicataria, cuando ninguna de las medidas contempladas en los

En darrer terme, i atès que les raons d'interès públic invocades acostumen a entrellaçar-se amb la necessitat d'extingir el contracte de la forma més ràpida i menys conflictiva possible, escau assenyalar que la celeritat i el consens no són elements que justifiquin per si mateixos el caràcter innecessari o inconvenient de la permanència del contracte, sinó que han de concórrer altres raons d'interès públic que, sumades en el seu cas a la necessitat de resoldre el contracte de manera més ràpida i menys conflictiva, permetin resoldre'l de mutu acord.¹⁹

En definitiva, la resolució per mutu acord té com a pressupòsit essencial la voluntat de les parts de resoldre el contracte i de posar-se d'acord quant als efectes de la resolució, element que sembla concórrer en el supòsit de fet plantejat en la petició d'informe, a la vista de l'existència d'un preacord de resolució per mutu acord. Tanmateix, conjuntament amb aquest pressupòsit, han de concórrer necessàriament els dos requisits que han estat objecte d'anàlisi, el primer relatiu a la manca de causa de resolució imputable a la contractista, que cal fonamentar en l'expedient de resolució i respecte de la qual tindrà especial rellevància la valoració de la unitat encarregada del seguiment i execució ordinària del contracte o del responsable del contracte pel que fa al compliment d'aquest; el segon, relatiu a l'existència de raons d'interès públic que facin innecessària o inconvenient la permanència del contracte, aspecte controvertit en el supòsit de fet que motiva la petició d'informe que, si bé s'aborda des d'una perspectiva de la inviabilitat econòmica de prosseguir amb l'execució del contracte i la conflictivitat entre les parts en l'execució d'aquest, també sembla poder-se trobar en la problemàtica apuntada amb el contracte vigent que provoca problemes de gestió que repercuteixen en la qualitat del servei prestat a la ciutadania. Tanmateix, com també s'ha indicat, l'acord en la determinació dels efectes econòmics de la resolució, que sembla ser la que suscita major controvèrsia en el supòsit de fet objecte de consulta, és un aspecte essencial d'aquesta causa de resolució necessari perquè es pugui dur a terme.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula la següent

CONCLUSIÓ

La causa de resolució dels contractes per mutu acord té caràcter excepcional i, partint del pressupòsit bàsic de la concurrència de voluntat resolutòria de les parts, requereix dur a

artículos 70 y 71 de esta ley [relatives a la cessió del contracte i la modificació de mitjans adscrits] garantice la viabilidad de su ejecución”.

¹⁹ En el Dictamen 1198/2012 del Consell d'Estat, ja citat, s'exposa que “resulta comprensible, pero no tolerable, que ‘en algunos expedientes se perciba que la propuesta resolutoria por mutuo acuerdo hace abstracción de la concurrència de causa resolutoria imputable al contratista, bien porque se prescinda de calificar la situación y comprobar la existencia o no de tal causa, bien porque se arguya la fuerza del interés público invocado para preferir la extinción del contrato en la forma más rápida y menos conflictiva’ (...) las aludidas razones de interés público suelen apuntar a la conveniencia de extinguir el contrato en la forma más rápida y menos conflictiva, de modo que no se retrase la obtención por la Administración de las prestaciones contractuales de que se trate”.

terme un procés negociador per arribar a un consens –tant pel que fa a la mateixa resolució com als seus efectes–, així com la concurrència dels dos requisits que operen com a limitadors del principi de llibertat de pactes, atès l'interès general que subjau en tot contracte administratiu:

i) La no concurrència d'una altra causa de resolució imputable a la contractista, vinculada en moltes ocasions a la manca d'incompliment per part seva, amb independència de l'element de culpabilitat;

ii) L'existència de raons d'interès públic que facin innecessària o inconvenient la permanència del contracte, que requereix motivació específica i una anàlisi dels casos concrets –com els esmentats a mode exemplificatiu en la consideració jurídica III d'aquest informe–, no essent suficient a efectes de determinar que concorre amb la voluntat de resoldre d'una manera més ràpida i menys conflictiva el contracte, en tant que aquests no són elements que justifiquin, per si mateixos, el caràcter innecessari o inconvenient de la permanència del contracte.

Barcelona, 28 de febrer de 2024