

En Logroño, a 17 de septiembre de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, quien expone la ponencia elaborada por D.^a Amelia Pascual Medrado, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

50/24

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación del Gobierno de La Rioja: *Resolución del contrato de “Plataforma de Administración Electrónica”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

El Ayuntamiento de Logroño ha tramitado un procedimiento de resolución del referido contrato de suministro.

A los efectos de este dictamen, resultan de interés los antecedentes que figuran en el expediente remitido por la Administración y que, a continuación, se relacionan.

1. Tramitado el correspondiente expediente de contratación y tras la desestimación por parte del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales, el 15 de septiembre de 2021, de un recurso presentado por otro licitador, por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño de fecha 20 de octubre de 2021 se acordó Adjudicar el contrato de suministro de la PLATAFORMA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA a la empresa *AYTOS. SOLUCIONES INFORMÁTICAS, S.L.U.* (B41632332), por un importe de 1.527.625 euros (Base: 1.262.500 euros; IVA: 265.125 euros), que representa una baja en términos porcentuales del 34,12%, sobre el presupuesto base de licitación (IVA excluido), con entera sujeción a la oferta formulada y al Pliego de Cláusulas Administrativas particulares que rige la licitación.

El contrato administrativo se formalizó el 17 de noviembre de 2021 y se acordó el inicio de la ejecución el día 1 de diciembre de 2021.

El plazo de ejecución del contrato se estableció en 4 años y el plazo para la implantación es de 15 meses.

2. Por Acuerdo de 7 de diciembre de 2022 se modificó el contrato de IMPLANTACIÓN DE PLATAFORMA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA con *AYTOS. SOLUCIONES INFORMÁTICAS*, sustituyendo el módulo de Gestión de Expedientes de Contratación "*AytosContrata*" por *PLYCA*.

3. Del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato (9 de noviembre de 2020) cabe ahora destacar: i) que *“el objeto principal del contrato es sentar las bases de la tramitación electrónica en el Ayuntamiento mediante la implantación y mantenimiento de una Plataforma de Administración Electrónica (en adelante Plataforma) que proporcione las herramientas y mecanismos básicos para la gestión electrónica completa de todos los procesos involucrados en la gestión de expedientes y documentos electrónicos, tanto de forma presencial en las oficinas de asistencia de registro como de forma telemática a través de la sede electrónica, y posibilite la gestión de los distintos servicios municipales adheridos a la Plataforma de una forma unificada y evitando los problemas de falta de integración de soluciones informáticas aisladas”*; ii) que el pago se fragmenta en bloques ligados al cumplimiento de los objetivos y su certificación (puesta a disposición de los módulos contratados); iii) que se identifican los componentes de la plataforma; iv) que se incluye una *tabla de planificación temporal de máximos utilizada para la elaboración de las especificaciones del pliego y que podrá ser mejorada por los licitadores en sus ofertas*; y, v) que se establece que *“el adjudicatario, dentro del ámbito de las prestaciones del contrato será responsable de alcanzar el nivel de cumplimiento establecido, con independencia de los recursos que para ello tenga que incorporar en cada momento”*.

4. El Informe del Director General de Tecnología e Innovación de 10 enero de 2024, tras un exhaustivo examen de los orígenes del proyecto, la tramitación del expediente de contratación, las diversas reuniones de planificación mantenidas con la contratista durante 2022 y 2023, concluye:

“1. Falta de estabilidad y garantía en la puesta en producción de los productos aportados.

Los productos aportados no son estables y se han detectado problemas de acceso, de rendimiento y múltiples errores.



Para adaptar los productos de Aytos a las especificaciones del PPT ha sido necesario realizar numerosos desarrollos y algunos de calado. Todo ello en un periodo de tiempo relativamente corto y se ha producido un aumento significativo del volumen de incidencias en las versiones liberadas de la plataforma, lo que ha provocado retrasos en los tiempos de certificación y planes de pruebas dificultando la puesta en marcha de los módulos y consumiendo tiempo y recursos humanos para su solución.

El producto Sicalweb, en desarrollo durante la ejecución del proyecto, no dispone de la estabilidad y garantías suficientes para satisfacer las necesidades de los clientes. Según indicaciones de Aytos, el proceso para evolucionar de una arquitectura cliente/servidor a una arquitectura web no ha resultado suficientemente satisfactorio. La arquitectura de las herramientas de Aytos no es estable y procede, en este momento, estabilizar las mismas y plantearse su evolución.

Por ello, puede concluirse que Aytos no dispone de productos para satisfacer las necesidades planteadas del Ayuntamiento y de ahí, su renuncia a la ejecución del contrato sin posibilidad de implantar ninguna de las aplicaciones de Aytos.

*2. No se ha conseguido el objetivo final de la puesta en producción de **ninguno de los módulos**.*

Los calendarios propuestos por el adjudicatario para la puesta en marcha de los distintos módulos de la plataforma no se han cumplido sistemáticamente acumulando retraso tras retraso en cada módulo.

La ejecución exitosa de un proyecto de esta naturaleza requiere disponer de un férreo control del desarrollo y liberación de versiones con garantías y requiere, además, una identificación clara y correcta de las funcionalidades e integraciones a desarrollar que permita estimaciones reales de tiempos.

Aun admitiendo posibles incidencias en la implantación de soluciones informáticas, esta acumulación de retrasos sufrida impide achacar en exclusiva los retrasos a las posibles diferencias entre el análisis inicial de los requisitos funcionales y las integraciones previstas y lo finalmente ejecutado durante la implantación y las causas deben buscarse también en los problemas de estabilidad apuntados anteriormente.

3. Existen módulos e integraciones muy relevantes y significativas que no solo han sufrido retrasos, sino que, a la fecha de la renuncia de Aytos, no es posible señalar como realizados y difícilmente puedan estarlo en las fechas comprometidas:

a) Hub de Terceros y Territorio, donde:

- Solo se ha podido probar en una versión en la nube.*
- No se ha podido completar el testeo de sincronización de los cambios en el sistema municipal de Terceros.*
- No se ha recibido ninguna entrega de la sincronización de Territorio.*
- No se ha dado una solución al "Territorio no habitado".*

b) Notificaciones SICER, donde no se ha podido completar el testeo de funcionamiento.

c) En el módulo contabilidad no se han podido testar ni el entorno ni las funcionalidades exigidas de Sicalweb que es la versión web del producto Sicalwin.

d) En el módulo de contratación no sea podido probar el despliegue de PLYCA para la gestión de expediente de contratación.

e) En el Módulo de Recursos Humanos no se han podido probar diversas funcionalidades ni tampoco la solución para la Prevención de Riesgos Laborales y Vigilancia de la Salud.

4. Las migraciones han sufrido retrasos muy significativos y los problemas y/o deficiencias detectadas no se han terminado de solucionar. Cabe señalar:

a) Migración del Padrón Municipal de Habitantes.

b) Migración de datos Contables.

c) Migración de Recursos Humanos.

5. Además de la merma de confianza en el proveedor, la planificación del proyecto se ha visto gravemente afectada por problemas en las versiones operativas de productos como Secretaría impidiendo finalmente la puesta en marcha del módulo.

La renuncia de Aytos a la ejecución del contrato ocasiona que el Ayuntamiento no disponga de ninguno de los módulos a implantar, incluido el núcleo de la plataforma con lo que incumple el compromiso y el plazo establecido en la subvención PRTR del Ministerio de Política Territorial, con las consecuencias económicas que esto pueda acarrear. Del mismo modo, el retraso en la implantación del núcleo de la administración electrónica afecta a la fase 2 de puesta en marcha de las verticales de gestión Tributaria, Recaudación y Tesorería; y gestión de Patrimonio, incumpliendo el compromiso y plazo establecido en la subvención EDUSI.

Por todo lo expuesto y pese a los esfuerzos realizados por ambas partes en esta fase de ejecución, dada la falta de estabilidad y garantía de la solución aportada, la acumulación de retrasos en la disponibilidad de desarrollos e integraciones del proyecto y la no certificación de ninguno de los módulos y componentes incluidos en el alcance del PPT cabe concluir que Aytos ha incumplido la obligación principal del contrato, dejando al Ayuntamiento, con su renuncia, en una situación en la que no dispone de la plataforma de administración electrónica objeto del contrato y no va a poder cumplir en los plazos establecidos los compromisos adquiridos en las subvenciones indicadas".

4. En el acta de la reunión celebrada con fecha 12 de abril de 2023 entre representantes de la adjudicataria y el Ayuntamiento de Logroño, se recoge que se trataron las desviaciones de los calendarios previstos, los puntos críticos y los problemas de ejecución del proyecto.

La contratista, "...traslada a la dirección de la entidad, la voluntad en todo momento durante la ejecución del proyecto, de cumplir con los objetivos y necesidades de este. No obstante, aun habiendo tomado diferentes medidas, no se han obtenido los resultados previstos. Llegados a este punto del proyecto, y siempre primando el bienestar y cumplimiento de

objetivos de la entidad, se comunica por parte de Berger-Levrault el deseo de desistir con la implantación de la plataforma de administración electrónica.

Se acuerda dar traslado a los responsables de los servicios del Ayuntamiento a niveles internos, y ambas partes se emplazan a establecer las acciones posteriores derivada de dicha propuesta".

5. El 13 de marzo de 2024, la Junta de Gobierno local, previo informe de la Dirección General de 8 de febrero de 2024 (acogido como propio por la Asesoría Jurídica Municipal), proponiendo la resolución del contrato, Acuerda el inicio del procedimiento de resolución del contrato de PLATAFORMA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA celebrado con la empresa *AYTOS. SOLUCIONES INFORMÁTICAS, S.L.U.* (B41632332) por incurrir la causa prevista en el artículo 211. 1.f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, conforme a la Cláusula 20ª "Causas de Resolución" del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato.

Habilita, además, a *AYTOS. SOLUCIONES INFORMÁTICAS, S.L.U.* (B41632332) un plazo de audiencia de diez días hábiles contados desde el siguiente a la notificación del correspondiente acuerdo, para que formule las alegaciones que estime convenientes.

6. Una vez notificada la resolución de inicio, el contratista formuló alegaciones en contra de la resolución contractual (2 de abril de 2024). Solicita la nulidad de la incoación del procedimiento y que se dicte la resolución, sin atribuir culpabilidad al contratista:

"...en definitiva, no derive responsabilidad alguna a esta empresa por los hechos expuestos en el presente escrito".

7. Mediante escrito, de 31 de mayo de 2024, del Director General de Modernización Tecnológica, se examinan y rechazan las alegaciones de la contratista.

-En relación con el cumplimiento de las estipulaciones del contrato, la contratista:

"alega la existencia de vicisitudes sobrevenidas que han demorado levemente la ejecución del suministro e implantación de la Plataforma de Administración Electrónica y que éstas, en ningún caso son imputables a AYTOS, y tampoco han imposibilitado el cumplimiento de los distintos hitos del contrato. Señalando como muestra de ello que existen numerosos módulos e integraciones cuya implementación ya se ha concluido y, otros, en los que se ha ejecutado la mayor parte de sus extremos, sólo faltando su perfeccionamiento/mejora debido a circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento de la formalización del contrato".

Al respecto cabe destacar que el informe entiende:

- Que no es admisible la alegación de “*demora leve*”, “*dado que no se dispone de ninguno de los módulos a implantar*”.

- Que “*no se especifican las vicisitudes sobrevenidas*”.

- Que existe una gran incongruencia en “*señalar que existen numerosos módulos e integraciones cuya implementación ya se ha concluido y otros que se han ejecutado en su mayor parte y, sin embargo, renunciar a la continuidad de la ejecución y no poder ofrecer la implantación de ninguno de los módulos a desarrollar por parte de AYTOS. Cabe recordar que los módulos P09 Contratación y P10 Licitación Electrónica, ofrecido por AYTOS para ser implantados el 11 de enero de 2024*”.

- Que, en la alusión a circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento de la formalización del contrato, AYTOS únicamente menciona el apartado del “*Entorno tecnológico actual*” del PPT donde se enumeran los sistemas municipales actuales y alude a falta de detalle para señalar que las vicisitudes sobrevenidas eran imprevisibles en el momento de la formalización del contrato. Sin embargo, tomando a modo de ejemplo las especificaciones del módulo de Terceros y Territorio, destaca que en el PPT y la oferta de AYTOS existen especificaciones suficientes para entender las necesidades del Ayuntamiento y elaborar una propuesta de solución incluida en la oferta.

- Que el contratista “*no ha sido capaz de poner a disposición del Ayuntamiento, en el periodo entre el 1 de diciembre de 2021 y el 12 abril de 2023, los desarrollos suficientes que permitieran realizar una prueba de funcionamiento del módulo*”.

- Que “*Por todo ello, no es admisible alegar que no existe detalle suficiente en las Especificaciones y que todo se debe a causas sobrevenidas e imprevisibles, que no indica, en el momento de la formalización del contrato y que determinan la renuncia por parte de AYTOS a continuar con el proyecto sin tener implantado ninguno de los módulos comprometidos*”.

-Respecto al cumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato, la mercantil *añade al cumplimiento mayoritario del contrato y a la inexistencia de culpabilidad por aquellos módulos pendientes de concluir; que, en éstos, en ningún caso, falta la ejecución de sus condiciones esenciales, sino que sólo queda su perfeccionamiento/finalización.*

En este apartado, por parte de la dirección general, subraya que *no se ha conseguido el objetivo final de la puesta en producción de ninguno de los módulos, que, a pesar de la prioridad de este Ayuntamiento en la asignación de recursos, a pesar de dar prioridad al objetivo de implantar la plataforma frente a otras posibles actuaciones, de flexibilizar los plazos y entregas para favorecer el desarrollo de la solución, la falta de estabilidad y garantía en la puesta en producción de los productos aportados y la renuncia a continuar el proyecto determina la no consecución de los objetivos y la no disponibilidad de ninguno de los módulos a suministrar, por lo que se concluye que sí hay responsabilidad por parte de AYTOS.*

-Sobre la ausencia de nexo causal entre la conducta de la contratista y la resolución del contrato entiende que no debe derivar responsabilidad alguna por parte de AYTOS, dado que los retrasos en la implementación de los módulos traen causa de las vicisitudes del entorno tecnológico del Ayuntamiento, a ciertas incompatibilidades de éste con los recursos de AYTOS, así como a circunstancias externas a las partes contratantes.

En este punto, la dirección general señala que, “no es lícito escudarse en el entorno tecnológico del Ayuntamiento cuando las causas son derivadas de los propios productos desarrollados por AYTOS y son causas generales, no relacionadas con la implantación en este Ayuntamiento”.

-Teniendo en cuenta todo ello La Dirección General concluye en que:

“...dirigir el foco hacia los pliegos de prescripciones que rigen esta contratación como base argumental para la aparición de circunstancias sobrevenidas, no explicitadas, imprevisibles en el momento de la formalización del contrato y motivo de los retrasos habidos, no es coherente con la presentación de una oferta perfectamente validada en la fase de valoración de ofertas, que incluía soluciones a los distintos módulos y necesidades requeridas, como se ha demostrado en el caso concreto de la integración de Terceros y Territorio. No es admisible que estas circunstancias afecten a la totalidad de los desarrollos del proyecto y que, a la fecha de renuncia de AYTOS a la continuidad del proyecto, la realidad sea que no exista ningún módulo desarrollado por AYTOS que pueda ser recepcionado por el Ayuntamiento. No es válido que estas circunstancias sean la causa de errores en el desarrollo y falta de rendimiento en los productos aportados, máxime cuando es el propio AYTOS, quien nos indica la existencia de problemas estructurales en sus productos, la aparición de incidencias en otras instalaciones y en el soporte real a clientes, y es conocido por parte de Ayuntamiento la situación de renuncia similar en otro contrato con la administración.

Por tanto, sí existe un nexo causal entre las actuaciones y deficiencias de los productos desarrollados por AYTOS y los retrasos producidos que han llevado a éste a tomar la decisión unilateral de renunciar a la continuidad del contrato, que ocasiona que el Ayuntamiento no disponga de ninguno de los módulos a implantar y, por tanto, aunque señalan el cumplimiento mayoritario del contrato y la existencia de algunos módulos pendientes de concluir, se trata de un incumplimiento total de los objetivos y requerimientos del contrato.

En consecuencia, se considera a AYTOS como responsable del no cumplimiento de las obligaciones del contrato”.

8. Consta a continuación en el expediente un informe de la Dirección General de Contratación de 4 de junio de 2024 (acogido como propio por la Asesoría Jurídica municipal), que rechaza las alegaciones del contratista y entiende procedente continuar con la tramitación

de la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista de la obligación principal.

A tal efecto, dada la oposición de la mercantil adjudicataria, la Junta de Gobierno Local deberá solicitar la emisión de dictamen por parte del Consejo Consultivo de La Rioja.

9. El 15 de julio de 2024 la Técnica de Administración General de la Dirección General de Contratación formula propuesta de resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, con incautación de la garantía definitiva depositada por importe de (63.125 euros).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 25-07-2024 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9, 39 y 40 del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, remitió a este Órgano, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 26-07-2024, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar 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

Legislación aplicable al contrato y preceptividad de nuestro dictamen

El art. 191.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), en relación con el art. 190 LCSP, establece que, con carácter previo al ejercicio de la potestad de resolución contractual, el órgano de contratación debe conferir audiencia al contratista. Por otro lado, el art. 191.3-a) LCSP determina la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma cuando el contratista se oponga a la resolución. En iguales términos, pueden citarse el art. 195.1 LCSP, y los arts. 109.1-a) y 109.1-d) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RCAP), aprobado por RD 1098/2001, de 12 de octubre).

Por su parte, la Ley riojana 3/2001, de 31 de mayo de 2001, del Consejo Consultivo de La Rioja, recoge en su art. 11-i) la preceptividad de nuestro dictamen, y en el mismo sentido se pronuncia el art. 12-i) de nuestro Reglamento orgánico y funcional, aprobado por Decreto 8/2002 de 31 de mayo.

Por lo tanto, al haber manifestado el contratista su oposición a la resolución del contrato, nuestro dictamen resulta preceptivo en este caso.

Segundo

Sobre el procedimiento de resolución del contrato

1. La LCSP establece que *“los contratos se extinguirán por su cumplimiento o por resolución”*.

La ley establece las causas de resolución del contrato diferenciando las causas generales y causas propias de los diversos contratos que regula.

La LCSP distingue, entre causas de resolución, su aplicación y la determinación de sus efectos, en sus artículos 211, 212 y 213, respectivamente. En concreto, el artículo 211.1-f) prevé como causa de resolución del contrato, *“el incumplimiento de la obligación principal*

del contrato". Y es, justamente, su concurrencia en el contrato que examinamos lo que, a juicio de la Administración, justifica su resolución.

En efecto, conforme al art. 189 LCSP, "*los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones públicas*".

Como hemos recordado en otros dictámenes (por todos, D.17/21 o D.49/21), este precepto constituye una manifestación jurídico-positiva del principio "*pacta sunt servanda*", en el que se funda la eficacia vinculante que los contratos despliegan para quienes consienten en obligarse a través de ellos. Ese principio, que también inspira los arts. 1254, 1258 y 1278 Cc (Código civil), se complementa, en el ámbito de la contratación pública, con las prerrogativas del órgano de contratación para definir unilateralmente el contenido y el objeto del contrato mediante la aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, que definen la prestación y regulan la licitación y la propia vida del vínculo contractual. Por ello, según el art. 139.1 LCSP, "*las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los Pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna*".

Tercero

Sobre la concurrencia en este caso de una causa de resolución del contrato

El objeto del presente contrato se establece en el apartado primero del ANEXO I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), en los siguientes términos: "*suministro, implantación y posterior mantenimiento de la Plataforma de Administración Electrónica (...)*".

Ello viene ligado a un detallado Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) en donde se contienen, al margen de otras cláusulas, las especificaciones técnicas de los módulos a implantar y su calendario.

En particular, la cláusula 3.2.1 (Puesta a disposición de los módulos) señala que:

"La puesta a disposición de los módulos contratados incluye el licenciamiento y los servicios de puesta en marcha y despliegue de productos software, así como los trabajos de dirección y coordinación, y el soporte equipo de desarrollo municipal.

Para cada módulo se establecen los siguientes hitos:

- 1. Aceptación por parte del Ayuntamiento del Plan de Proyecto detallando la implantación del módulo, elaborado por el adjudicatario en colaboración con los técnicos municipales previo estudio y evaluación del sistema actual y el sistema a implantar.*
- 2. Implantación definitiva del módulo incluida la migración de datos y la formación de gestores”.*

Y la cláusula 5 (Acuerdos de Nivel de Servicio y Penalizaciones) establece que:

“El Adjudicatario, dentro del ámbito de las prestaciones del contrato será responsable de alcanzar el nivel de cumplimiento establecido, con independencia de los recursos que para ello tenga que incorporar en cada momento”.

El contratista viene así obligado —no hace falta insistir en ello— a cumplir el objeto del contrato que ha suscrito con sujeción a todas las cláusulas previstas. De no ser así estaremos ante la presencia de una de las causas de su resolución previstas en la LCSP. En concreto la prevista en su art. 211.1 f):

“El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurran los dos requisitos siguientes:

- 1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.*
- 2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general”.*

Pues bien, justamente, el incumplimiento de la obligación principal pactada en este contrato es lo que fundamenta el inicio de un procedimiento de resolución contractual, del que resulta una propuesta que acuerda tal resolución por incumplimiento culpable del contratista, con incautación total de la garantía.

El acta de la reunión de 12 de abril de 2023 entre la Administración y el contratista, a nuestro juicio, trasluce ya el implícito reconocimiento por parte de esta última del incumplimiento contractual, a la par de que la manifestación de su deseo de no continuar con la ejecución del contrato (aun cuando no haya quedado formalizado en el expediente), no viene sino a reforzar el incumplimiento de la obligación principal del contrato alegada por la Administración:



“Berger-Levrault traslada a la dirección de la entidad, la voluntad en todo momento durante la ejecución del proyecto, de cumplir con los objetivos y necesidades de este. No obstante, aun habiendo tomado diferentes medidas, no se han obtenido los resultados previstos. Llegados a este punto del proyecto, y siempre primando el bienestar y cumplimiento de objetivos de la entidad, se comunica por parte de Berger-Levrault el deseo de desistir con la implantación de la plataforma de administración electrónica”.

Más en concreto, en dicha acta se recoge la situación general del proyecto reconociéndose por la contratista *“desviaciones en los calendarios”*, *“puntos críticos actuales”*, y la dificultad de *“fijar fecha de salida a producción firme para la administración electrónica”*. Por su parte el Ayuntamiento detalla los problemas que están lastrando la ejecución del proyecto: incidencias en las versiones de las plataformas, inestabilidad, pruebas fallidas o retrasos en las integraciones/adaptaciones requeridas.

Por otra parte, las conclusiones del informe técnico del Director General de Tecnología e Innovación, que se incorporó al Acta de la citada reunión, fundamentan también extensamente el incumplimiento por parte de la contratista de la obligación principal del contrato.

Como se ha detallado en los antecedentes en él se pone de manifiesto: i) la falta de estabilidad y garantía en la puesta en producción de los productos aportados; ii) que no se ha conseguido objetivo final de la puesta en producción de ninguno de los módulos y que los calendarios propuestos por el adjudicatorio se han incumplido sistemáticamente, acumulando retraso tras retraso en cada módulo; iii) módulos e integraciones relevantes —que se detallan— que no es posible señalar como realizados; iv) migraciones retrasadas y deficiencias sin solucionar; y v) que la renuncia del contratista hace que Ayuntamiento no disponga de ninguno de los módulos a implantar, incluido el núcleo de la plataforma con lo que incumple el compromiso y el plazo establecido en la subvención PRTR del Ministerio de Política Territorial, con las consecuencias económicas que esto pueda acarrear.

Todo ello, en opinión de este Consejo, sustenta su conclusión de cierre: la obligación principal del contrato no se ha satisfecho.

“Por todo lo expuesto y pese a los esfuerzos realizados por ambas partes en esta fase de ejecución, dada la falta de estabilidad y garantía de la solución aportada, la acumulación de retrasos en la disponibilidad de desarrollos e integraciones del proyecto y la no certificación de ninguno de los módulos y componentes incluidos en el alcance del PPT cabe concluir que Aytos ha incumplido la obligación principal del contrato, dejando al Ayuntamiento, con su renuncia, en una situación en la que no dispone de la plataforma de administración electrónica objeto del contrato y no va a poder cumplir en los plazos establecidos los compromisos adquiridos en las subvenciones indicadas”.

Si reparamos ahora en las alegaciones del contratista, cabe observar que en ellas no se cuestiona o contradice —al menos en parte— el incumplimiento, sino que, en esencia, se dirigen a eximir de responsabilidad a la mercantil adjudicataria.

Se insiste así en dificultades sobrevenidas en la ejecución del contrato que desconocía en el momento de formalización del contrato, centrando éstas en la insuficiente información del PPT o en los programas preexistentes en el Ayuntamiento. Ello, a su juicio, le eximiría de responsabilidad por aquellos módulos pendientes de concluir. Además, entiende que no existe una falta de ejecución de las obligaciones esenciales del contrato, sino que *“solo queda su perfeccionamiento/finalización”*.

En definitiva, partiendo de lo anterior, para el contratista la presencia de causas sobrevenidas en la implantación de la Plataforma y la ausencia de culpabilidad excluyen el nexo causal entre su conducta y la resolución del contrato, debiéndose este a las dificultades surgidas en la ejecución.

Pues bien, nada de ello altera nuestro parecer —adelantémoslo ya— de que, en efecto, concurre en este caso la causa de resolución contractual prevista en el art. 221.1. f) de la LCSP.

No se han acreditado por el contratista circunstancias extraordinarias concretas que hayan imposibilitado la ejecución del contrato. Achacar el incumplimiento a la falta de especificaciones del PPT o el propio entrono electrónico previo del ayuntamiento, supone desconocer que el licitador conoce, acepta y asume el contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones contractuales, sin salvedad o reserva alguna (art. 139 de la LCSP).

La empresa justificó su solvencia técnica para la contratación. Más aún, debió justificar su oferta anormalmente baja *ex* art. 149 de la LCSP y, por ende, justificar también plena y válidamente su viabilidad. Tampoco cabe ignorar el hecho de que la mercantil, dado su carácter de especialista en este ámbito, tenía medios racionales para conocer, al tiempo de tomar parte en la licitación, su disponibilidad para poder realizar en el plazo fijado el objeto contenido en su oferta, la cual rige también el contrato finalmente suscrito.

En suma, el hecho es que no existe ningún módulo desarrollado por la contratista que pueda ser recepcionado por el Ayuntamiento y, a la vista de la ya referida Acta de 12 de abril de 2023, la contratista, a falta de otra información, parece haber, de hecho, renunciado a continuar con la implantación de la plataforma de administración electrónica, lo que lleva a un incumplimiento evidente de su obligación principal.

Cuarto

Efectos de la resolución del contrato

A la vista de todo lo anterior, parece claro que el incumplimiento de la obligación principal de este contrato no se debe a razones ajenas al contratista, siendo obvio que no pueden desplazarse a la Administración local las consecuencias perjudiciales que se derivan de la eventual imprevisión del contratista o de la falta de rendimiento de los productos aportados.

De acuerdo con el art. 213.3 LCSP, *“cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada”*.

Por ello, la consecuencia de la resolución habrá de ser aquí, además de la propia extinción del contrato, la incautación de la garantía constituida por el adjudicatario.

Sin embargo, del expediente remitido a este Consejo no se desprende que al Ayuntamiento actuante se le hayan irrogado daños y perjuicios de cuantía superior al importe de esa garantía, que justifiquen que el contratista haya de indemnizar a la Administración con una cantidad adicional.

CONCLUSIÓN

Única

En el contrato examinado procede la resolución prevista por el art. 211.1-f) de la LCSP. La resolución del contrato habrá de producir los efectos indicados en el F. Jco. Cuarto del presente 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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO