

El fin en la contratación administrativa, y la resolución por incumplimiento

por

LUIS PÉREZ JOFRE DE VILLEGAS

Secretario de 1.ª categoría de Administración local. Oficial Mayor de la Diputación provincial de Pontevedra

SUMARIO: I. *La causa en la doctrina civil.*—II. *La causa de los actos y contratos administrativos.*—III. *La sentencia de 12 de marzo de 1964. La naturaleza del contrato administrativo.*—IV. *La resolución por incumplimiento de la finalidad del contrato.*

I. LA CAUSA EN LA DOCTRINA CIVIL

«Todo el que consiente en obligarse hacia otro—dice H. CAPITANT—lo hace por la consideración de un fin que pretende alcanzar por medio de esta obligación. Obligarse sin tendencia a un fin es un acto propio de locos» (1).

«Para que la voluntad obre, es preciso una razón suficiente, una causa, esto es, una Ley universal. Esta causa es de naturaleza psicológica cuando se trata de la voluntad. El hombre que obra no actúa porque sí, sino a fin de alcanzar tal o cual fin. Un acto de voluntad sin causa final es un imposible tan absoluto como el movimiento de la piedra sin causa eficiente» (2).

Las palabras de CAPITANT con las que comienza su conocida obra constituyen la esencia de la teoría subjetiva de la causa; teoría cuya importancia radica en la trascendencia que su inexis-

(1) Henry CAPITANT: *De la causa de las obligaciones*, Editorial Gón-gora, Madrid, 1922, pág. 2.

(2) CAPITANT: *Ob. cit.*, pág. 2, nota 1.

tencia o sus vicios pueden alcanzar en la nulidad o resolución de los contratos.

En los contratos sinalagmáticos, a cuya especie pertenecen los que van a interesarnos en este trabajo, la causa, así entendida, puede tener trascendencia:

a) En caso de pérdida parcial de la cosa antes de la entrega, cuando el contrato es de venta, para un examen por el Juez de la circunstancias del caso, encaminado a investigar, a efectos de la resolución de aquél, si el comprador la hubiera comprado de haber sabido que habría de destruirse en parte.

b) En caso de error sobre el fin pretendido, es decir, sobre la causa de la obligación.

c) En caso de error de Derecho, pues si la ignorancia es tal que sea la única causa de una convención, como la causa es falsa la convención debiera ser nula (3).

Decía DOMAT, que en todas las convenciones, siendo la obligación de una parte el fundamento de la obligación de la otra, el primer efecto de la convención es que cada una de ellas pueda obligar a la otra a ejecutar aquello a que se comprometió.

Estas ideas han servido para que se atribuya a DOMAT la paternidad de la teoría de la causa, a pesar de que en el siglo XVI, y con referencia al contrato de compraventa, se había dicho que la causa final no es el pago del precio, sino un fin particular subjetivo en vista del cual el vendedor se determina a contratar.

Se apunta así ya, la distinción entre las dos clases de fines que pueden perseguirse en los contratos: el fin causa y el fin motivo (4).

En el contrato sinalagmático el fin que cada uno de los contratantes persigue es obtener la prestación prometida por el otro. Entonces es evidente que el acto de voluntad de ambos no consiste solamente en el hecho de obligarse, sino que se compone también de la intención de alcanzar un fin jurídico determinado. Esta intención, incorporada al contrato por la propia naturaleza

(3) Lo afirmaba DOMAT en sus *Leyes civiles*. En nuestro Derecho positivo se opone a esta conclusión el artículo 2.º del Código civil: La ignorancia del Derecho no exime de su cumplimiento.

(4) CAPITANT: *Ob. cit.*, pág. 23.

de éste, constituye la causa. Pero es fácil ver que para identificar fin y causa habría que hablar mejor que de finalidad perseguida, de cumplimiento de esta finalidad. El fin particular subjetivo es el simple motivo, cuya distinción con el fin no resulta nada fácil (5). Si es fácil comprender que los arriendos de locales donde estén establecidas casas de juego sean nulos porque para el cedente o arrendador es ilícito el objeto y para el cesionario o arrendatario lo es el fin perseguido, no lo es tanto que si se alquilan unos locales aunque el arrendador sepa que en ellos va a establecerse semejante industria «en la doble manifestación de voluntad constitutiva del contrato, no haya—según afirma CAPITANT—nada inmoral, porque lo que es inmoral es el destinado a los locales, lo cual no entra en la noción de causa» (6).

Alude también Raymond CELICE (7) a los casos en que la jurisprudencia francesa anula contratos referentes a casas de tolerancia y préstamos a un jugador. «En estos contratos se investiga—dice—cuál era el fin especialmente previsto por las partes, elevándose algo sobre las concepciones abstractas, para encontrar el carácter inmoral de aquél, dándole, por las circunstancias del caso, su verdadera fisonomía». La causa, para este autor, parece ser la razón sin la cual no se hubiera contratado.

Es cierto que hay casos en los que el fin—causa—aparece claro y distinto de los simples motivos subjetivos. Pero como reconoce la sentencia de 12 de marzo de 1964, hay otros en los que, indudablemente, no sucede así.

En esta dificultad puede encontrarse quizá el fundamento de la postura de los anticausalistas y el de la teoría objetiva.

Para PLANIOL la causa no tiene más aplicación que hacer posible la declaración de nulidad del contrato por falsedad o ilicitud de ella. Pero su teoría explica también el sentido de aquél e influye en su validez no sólo por falsedad e ilicitud, sino en otros muchos aspectos (8).

(5) Los efectos del contrato—dice CAPITANT—deben encaminarse a la realización del fin jurídico que cada parte se propuso (pág. 256). La ejecución simultánea es la consecuencia necesaria de la idea de causa (pág. 266).

(6) CAPITANT: *Ob. cit.*, pág. 237.

(7) *El error en los contratos*, Editorial Góngora, págs. 123 y 124.

(8) El profesor Joaquín DUALDE en su obra *Concepto de la causa en*

Para la teoría objetiva, la causa es un elemento objetivo y extrínseco que convalida y justifica la promesa que reviste de eficacia la declaración de voluntad. Es, como expresa RUGGIERO, la función económico-social que, objetivamente, cumple el contrato (9).

II. LA CAUSA DE LOS ACTOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Con lo que antecede hemos repetido brevemente ideas esenciales, ya sabidas, sobre la doctrina civil de la causa, y lo hemos hecho así por la indudable trascendencia que ha tenido sobre la fijación del concepto en el Derecho administrativo (10).

El profesor GARRIDO FALLA (11) estudia el concepto causa con relación al acto administrativo, citando las varias posturas adoptadas por la doctrina:

a) La de quienes aplican pura y simplemente al acto administrativo la doctrina de la causa elaborada por el Derecho civil. La causa jurídica sería entonces el motivo último o inmediato del acto, la finalidad objetiva a que tiende.

b) La de aquellos que afirman que la teoría de la causa no tiene razón de ser en el Derecho administrativo (12).

c) La propia. Toma en consideración la noción de interés público como elemento condicionante de la actividad administrativa, pero rechazando «cuantas teorías sobre la causa se montan sobre la determinación de la adecuación entre el acto administrativo y el interés público, que es su fin». Considerando que la causa está constituida por la serie de circunstancias de hecho que justifican en cada caso la emisión del acto, circunstancias que, a través de aquélla, se integran en éste, establece una neta

los contratos, pág. 103, dice que el exclusivismo subjetivista, con sus tinieblas y recovecos, ha dado lugar al nacimiento de la teoría objetivista con la que se entra en un terreno más claro en el que el pensamiento se oxigena, liberado de la tradicional atmósfera irrespirable.

(9) *Instituciones de Derecho civil*, tomo I, págs. 281 y 285.

(10) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, pág. 448.

(11) GARRIDO FALLA: *Ob. cit.*, págs. 448 y sigs.

(12) Esto equivale a negar la aplicación del concepto al acto administrativo, adoptándose una postura análoga a la de los anticausalistas del Derecho civil.

distinción entre causa e interés público; interés que constituye la finalidad objetiva de aquél (13). Pero este concepto de causa se refiere al acto administrativo, que es unilateral, y aquí nos interesa como elemento del contrato administrativo.

El problema de la aplicación al contrato administrativo del concepto de causa propio del Derecho civil puede recobrar actualidad hoy que comienza a ponerse en duda su sustantividad. Si esta falta de sustantividad fuera cierta, no habría razón para negarle la aplicación del concepto dicho, con lo cual, moviéndonos en el terreno de la doctrina objetiva, o bien en el de la subjetiva, habríamos de identificar la causa con la función económico-social que objetivamente cumpla el contrato o con la finalidad subjetiva perseguida por las partes, es decir, por la Administración y el contratista (14). Y parece claro que con ello no desvincularíamos la causa del interés público, en que consiste al decir del artículo 11 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, pues tampoco parece dudoso que la función económico-social del contrato administrativo sea, siempre, la satisfacción del interés público, o a que a esta satisfacción pueda llegarse, en definitiva, a través de la finalidad perseguida por las partes.

(13) Esta tesis de los hechos como delimitadores de la noción de causa parece seguirse en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1964 al aceptarse los considerandos de la apelada, uno de los cuales dice así: «Que el elemento causal en la contratación administrativa... consiste, según el artículo 11 del Reglamento correspondiente (el de Contratación de las Corporaciones locales), para la Administración en el interés público determinado, según los casos, por la mejor calidad, mayor economía o plazo más adecuado en la realización de las prestaciones objeto de cada uno de ellos, y esto supone que una serie de circunstancias de hecho se integran como requisitos del acto administrativo a través de la noción de causa o motivo objetivo..., por lo que la comprobación de la causa ha de consistir, en definitiva, en la comprobación de un hecho o de una situación de hecho...».

Parece, después de esto, que los hechos integradores de la causa serán aquellos de los que, en cada caso, resulte la aplicación de los conceptos, predicados en el artículo 11, como determinantes del interés público.

(14) Aun dentro de la corriente imperante que acepta esa sustantividad, es digno de mención el concepto subjetivo de causa de la sentencia de 26 de mayo de 1964, análogo al fijado por el artículo 1.274 del Código civil, puesto que dice que «la causa para los entes públicos que intervienen en la contratación administrativa es la entrega de la cosa o prestación del servicio de interés general que ha de satisfacer la otra parte, y para ésta, la contraprestación o bien jurídico que se adquiere a virtud del contrato».

Nos interesa ahora examinar cómo la jurisprudencia del Tribunal Supremo da cabida en el contrato administrativo a los motivos subjetivos como elementos integradores de él, elevándolos a la categoría de causa. A través de estos motivos se afirma el interés público concreto, causa en cada contrato, y cuya insatisfacción podría provocar su resolución. Esta moderna tendencia se ha manifestado en la sentencia de 12 de marzo de 1964, cuyas consecuencias se acusan no sólo en lo que a posibles efectos resolutorios del contrato se refiere, sino con trascendencia que cala en su propia esencia (15).

De institución enigmática califica GARCÍA DE ENTERRÍA el contrato administrativo, viendo en él un concepto polémico (16). Nada tiene de extraño que, a través de vacilaciones y dudas, este concepto no esté todavía totalmente configurado.

Que el conocimiento de un determinado tipo de contratos en los que se tipifican actos de gestión de la Administración se atribuya a la jurisdicción contencioso-administrativa, obedeció en Francia, como es sobradamente sabido, a razones de utilidad, recogidas en leyes de los períodos revolucionario y napoleónico. En España tuvieron cabida estas ideas en la Ley de 2 de abril de 1845, y aplicadas por la doctrina del siglo XIX, imprimieron al contrato la caracterización típica de la época: Los contratos administrativos son contratos sustantivamente civiles de los que conoce la jurisdicción contenciosa (17).

Es también sabido que a partir de ese momento, pero sin

(15) Con referencia al contrato de arrendamiento, el Tribunal Supremo tiene examinado el problema de las repercusiones que, en su naturaleza jurídica, produce el destino dado a los bienes arrendados cuando lo fue instalar en aquéllos dependencias estatales, es decir, cumplir una finalidad pública; y en algunas sentencias como las de 14 de julio de 1903 y 7 de enero de 1936, le asignó carácter civil. Pero en alguna otra, como en la de 14 de febrero de 1947, vio como administrativo el contrato por el hecho de que el local arrendado se destinaba a instalar unas Escuelas nacionales. Indudablemente, este destino sería el móvil subjetivo de las partes incorporado por ellas al contrato; pero para afirmar su carácter administrativo, se fundó el Tribunal Supremo en el hecho de que el servicio público estaba supeditado al contrato de arrendamiento, sin hacer para ello referencia expresa al problema de la causa.

(16) «La figura del contrato administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 41, págs. 100 y 111.

(17) S. MARTÍN RETORTILLO: «La institución contractual en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 29, pág. 85.

una absoluta uniformidad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo va a elaborar un concepto de contrato administrativo caracterizado, unas veces, por la desigual posición de las partes, otras, por su objeto y finalidad, es decir, obras y servicios públicos, y otras por las formalidades que presiden su perfeccionamiento.

Esa distinta posición de las partes, consecuencia de *ius imperi* connatural al principio de las cláusulas exorbitantes, y con el que se ve revestida la Administración cuando interviene en el contrato, se manifiesta en la jurisprudencia, juntamente con la idea del objeto.

Las sentencias de 19 de diciembre de 1921, 3 de julio de 1941 y 2 de febrero de 1942 establecen como elementos del contrato el carácter de poder con que interviene la Administración y su objeto inmediato y directo, que debe ser la ejecución de obras y servicios públicos.

La sentencia de 9 de mayo de 1950 niega la calificación de administrativo al contrato a que se refiere, precisamente porque no se estaba frente a convenciones administrativas relacionadas con obras o servicios públicos, obrando la Corporación como simple persona jurídica.

La sentencia de 2 de abril de 1954 califica de civil el contrato de venta por un Ayuntamiento de un hotel de viajeros, porque el inmueble era de propios, no estaba destinado a servicios públicos y la Corporación obró como sujeto de derechos y obligaciones; y en la de 28 de septiembre de 1954 se afirma, con carácter general, que es contrato administrativo toda convención jurídica formal mediante la cual una persona se obliga con la Administración al cumplimiento de una prestación de dar o hacer alguna cosa o realizar un servicio.

El requisito de la forma, que se apunta en la última de estas sentencias, se destaca en la de 4 de julio de 1950 afirmándose que no había contrato administrativo porque no se cumplieron las formalidades legales de celebración exigidas por la Ley municipal (la de 1935) para la contratación de obras y servicios municipales (18).

(18) GARCÍA DE ENTERRÍA hace una detenida crítica de la caracterización

En las sentencias citadas y en otras análogas se refiere el Tribunal Supremo, como elemento caracterizador, al objeto inmediato y directo del contrato, pero no a su finalidad, distinción que es interesante si no queremos identificar objeto y fin. Parece, pues, que sólo cuando el contrato tienda por modo inmediato y directo a la ejecución de una obra o a la prestación de un servicio público, será administrativo.

Sin embargo, en la sentencia de 9 de mayo de 1950 se habla de convenciones relacionadas con obras o servicios públicos. En esta fórmula menos definida y, por tanto, de contenido más amplio, tiene cabida, a nuestro juicio, la doctrina de los fines, pues el hecho de que la finalidad mediata de un contrato sea la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, lo relaciona indudablemente con la obra o el servicio.

Las sentencias de 3 de julio de 1941, 2 de febrero de 1942, 7 de febrero de 1948 y 11 de octubre de 1949 afirman que la naturaleza de los contratos administrativos ha de determinarse, más que por su nombre y forma, por su alcance y finalidad; y la de 26 de mayo de 1953 dice que en la calificación de los contratos en que intervenga la Administración ha de atenderse al objeto y finalidad de los mismos.

Vemos, pues, cómo se emplea el término «finalidad»; expresión que si en el lenguaje corriente se usa a veces en el sentido de «objeto», es conceptualmente término distinto (19). Pero lo interesante es que si los fines en el actuar de la Administración son siempre objetivos, puesto que es el propio acto el que se dirige a una finalidad de interés público (20), los fines a que se refieren aquellas sentencias deben verse como fines objetivos; es decir, como los directos e inmediatos del contrato mismo del cual se predicen.

del contrato administrativo por el poder con que en él se hace intervenir a la Administración, en su trabajo, publicado en la *Revista de Administración Pública*, «La figura del contrato administrativo», y a él nos remitimos.

(19) Ya FERNÁNDEZ DE VELASCO, en su obra *Los contratos administrativos*, págs. 81 y 82, puso de manifiesto esta distinción, diciendo que el servicio o la obra pública no son tanto el objeto cuanto el fin del contrato administrativo. La distinción se acusa también en la sentencia de 18 de febrero de 1964.

(20) GARRIDO FALLA: *Ob. cit.*, vol. I, pág. 459.

La sentencia de 25 de octubre de 1951, si bien a través del concepto «objeto», afirma expresamente la referencia inmediata y directa del contrato a obras o servicios públicos, para negar carácter administrativo a una convención por medio de la cual un Ayuntamiento compró cierto terreno para la construcción de un estadio, constando en la escritura de compra que el terreno comprado no podía dedicarse a otra cosa. En esta sentencia se encuentra ya el Tribunal Supremo frente al problema de los fines subjetivos, pues la prohibición de dedicarse el terreno comprado a otra cosa que no fuera la construcción del estadio, no es sino la expresión de la finalidad subjetiva de las partes. Y nótese cómo no dando el Tribunal Supremo en esta sentencia, a dicha finalidad, carácter de causa, queda reducida aquélla a simple móvil, y el destino asignado por las partes al terreno, a finalidad mediata del contrato de compraventa, finalidad que en este caso resultó ser la objetiva de éste.

Hasta aquí nos encontramos en un momento en que no habiéndose incorporado todavía a la contratación administrativa la doctrina de la causa subjetiva, resultaría ocioso buscar las repercusiones del concepto sobre la naturaleza del contrato, puesto que para su determinación habría de bastarnos con la simple consideración del interés público como finalidad objetiva de aquél.

A este interés público aluden las sentencias de 25 de marzo de 1961 y, muy explícitamente, las de 18 de febrero de 1964 y 25 de mayo del mismo año.

Se refiere la primera a un contrato entre un Ayuntamiento y un arquitecto para la construcción de una Casa Consistorial, afirmándose el carácter administrativo de aquél, porque:

a) El objeto específico del contrato fue la dirección de las obras de la Casa Consistorial, que es un bien de servicio público.

b) La actividad contratada incidía, de un modo principal e inmediato, sobre la realización de la obra.

Al sentarse esta doctrina se rechazó la tesis, formulada con abstracción del destino dado al edificio, de que se trataba de un simple contrato de servicios que no tenía por objeto inmediato la obra pública.

A nuestro juicio, lo que en realidad hacen los fundamentos

de esta sentencia es resaltar el carácter de interés público que tenía la actividad contratada; pues evidente trascendencia para los intereses públicos tiene el que una entidad pública aplique a la realización de sus obras las funciones directivas de un técnico.

Por último, la sentencia de 18 de febrero de 1964 afirma la naturaleza administrativa del contrato a que se refiere, porque el fin perseguido consistió, precisamente, en la satisfacción de intereses colectivos o primarios, y en la de 25 de mayo de 1964 se expresa que «en la contratación administrativa se exige que el objeto esté constituido por cosas o servicios públicos, o sea que estén destinados en su uso, aprovechamiento o disfrute, a fines de interés general» (21).

III. LA SENTENCIA DE 12 DE MARZO DE 1964. LA NATURALEZA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Llegamos ahora a la sentencia de 12 de marzo de 1964. De su examen se deducen interesantes consecuencias.

El caso que plantea es el siguiente:

La Administración compra a un particular un solar con la finalidad de construir en él un Centro de Higiene rural. El vendedor, en presencia del fin benéfico perseguido y con el propósito de contribuir a la consecución del mismo, cede el inmueble en un precio inferior a su valor real. Solicitada por los herederos del vendedor la devolución del solar porque el Centro de Higiene rural no había sido construido en él, contrariando lo estipulado, la Administración deniega esta petición después de haber procedido, por acto unilateral, a desafectar aquel del destino que se le había asignado en el acto de su compra.

Planteado el caso ante la jurisdicción contencioso administrativa, se revoca el acto impugnado, declarándose el derecho de los recurrentes a la recuperación del solar.

Para llegar a esta conclusión, comienza la sentencia comentada por afirmar la naturaleza administrativa del contrato analizando el fin perseguido por las partes: «No cabe negar la na-

(21) Sentencia de 26 de mayo de 1964, citada en nota 14.

turalidad administrativa del contrato—dice—precisamente por su finalidad, pues como se dice en la sentencia de 26 de mayo de 1953, en la calificación de los contratos en que intervenga la Administración ha de atenderse al objeto y finalidad de los mismos, lo que no hace más que reiterar la doctrina jurisprudencial que había matizado la diferencia de los contratos civiles y de los administrativos en el objeto propio de cada uno de ellos, y en el hecho de que la relación contractual tendiera o no, de modo inmediato y directo, a la ejecución de una obra o prestación de un servicio público, extremo éste que en el supuesto enjuiciado aparece con toda claridad, ya que no cabe negar que un Centro secundario de Higiene, dependiente de la Dirección General de Sanidad y por ello del Ministerio de la Gobernación, ostente aquella cualidad».

Aquí es donde nos podríamos encontrar de nuevo dentro del confuso terreno de los móviles y los fines, pues parece evidente que, considerando el contrato objetivamente con independencia del móvil subjetivo de las partes, estaríamos ante un simple contrato civil de compraventa, respecto del cual, y aun dentro de la doctrina subjetiva de la causa, habría que considerar como finalidad de la Administración la de obtener la finca, y del vendedor, obtener el precio.

Nótese cómo el Tribunal Supremo considera finalidad del propio contrato que enjuicia, el móvil subjetivo de las partes. Pero esto no puede llevarnos a la conclusión de que la consideración del móvil resulte inoperante en la calificación de los contratos administrativos por la circunstancia de que la trascendencia del fin objetivo se halle suficientemente afirmada. En realidad, hablar de finalidad de un contrato administrativo equivale a tanto como a hablar de la finalidad perseguida por las partes que intervienen en él, pues los fines, por exigir movimientos volitivos del espíritu, sólo pueden afirmarse en las personas. Lo que sucede es que hay fines que surgen incorporados a determinados tipos de contratos por la propia naturaleza de éstos participando de su carácter objetivo, mientras que otros—los simples móviles—exigen para esta incorporación una manifestación de voluntad suficientemente explícita.

Afirmar la existencia de esta voluntad es lo que hace la sentencia de 12 de marzo de 1964 en otro de sus considerandos: «Si bien es cierto—dice—que la llamada concepción objetiva de la causa, en los contratos, excluía los móviles del concepto de la misma, considerándoles desprovistos de valor jurídico, no lo es menos que es preciso distinguir las motivaciones irrelevantes, que pueden ser múltiples, de aquellos casos en que se constata la existencia de un móvil común a ambos contratantes que impulsa a la perfección del contrato y que ha hecho posible la valoración subjetiva de la causa al lado de aquella objetiva anterior, y que se traduce en la calificada causa motivo o causa impulsiva, dirección que ha sido acogida por nuestra jurisprudencia que ha proclamado que, a pesar de las dificultades técnicas para delimitar el ámbito de la causa y del móvil, no puede negarse que existen casos en que una y otra se complementan o se confunden, y es de notar que en la sentencia de 26 de abril de 1962, dictada por la Sala 1.^a de este Alto Tribunal, se dice que el imperio de la teoría subjetiva de la causa individual, impulsiva y determinante, eleva el móvil a la categoría de verdadera causa en sentido jurídico, cuando imprime a la voluntad la dirección finalista del negocio».

Vemos cómo, una vez más, se pone de manifiesto la trascendencia que para la elaboración de los conceptos propios del contrato administrativo, tiene la consideración de los conceptos, más generales, del contrato civil.

Porque la sentencia comentada, al mencionar expresamente la de la Sala 1.^a que cita, reitera un concepto de causa subjetiva ya proclamado en otras anteriores tales como las de 24 de marzo de 1950, 24 de abril de 1941, 12 de abril de 1944, etc., de cuya doctrina se deduce que para que los móviles subjetivos adquieran relevancia jurídica, es preciso que sean comunes a ambas partes contratantes, y que, sin su existencia, la voluntad no se hubiere determinado en la dirección finalista del negocio.

Es evidente que en el caso de la sentencia de 12 de marzo de 1964, al tratarse de un simple contrato de compraventa, no sería posible afirmar por su específica naturaleza la función de interés público con que nació a la vida jurídica. Fué el móvil

subjetivo de las partes, incorporado al contrato, el que por determinación de la voluntad de aquéllas, le asignó aquella función revistiéndole de una finalidad pública, inmediata y directa.

Lo interesante ahora es resaltar cómo los simples móviles subjetivos pueden convertir en administrativo un contrato cuando, en las condiciones dichas, adquieren la categoría de causa dirigiéndose a la satisfacción de un interés público, y cómo, consecuentemente, es posible dar cabida en esta figura de contratos, a la doctrina de la causa subjetiva (22).

IV. LA RESOLUCION POR INCUMPLIMIENTO DE LA FINALIDAD DEL CONTRATO

Entra seguidamente el Tribunal Supremo en el examen de los efectos que produjo el hecho de no haberse dado a la finca comprada el destino que se la asignó, haciéndolo en los términos siguientes: «La doctrina de referencia aplicada al caso que motiva esta litis, lleva a la conclusión de que, incumplida la finalidad del negocio jurídico, debe entrar en juego la condición resolutoria tácita prevista en el artículo 1.124 del Código civil, y que, a idéntica conclusión llevaría la exigencia ineludible de los imperativos de buena fe que, siguiendo los precedentes históricos, se concretan en el artículo 1.258 del Código civil, y también los principios reguladores del enriquecimiento injusto o torticero, razones todas determinantes de la consecuencia de la estimación del recurso».

Del triple fundamento esgrimido para pronunciar la resolución del contrato, nos interesa el primero, es decir, el que se refiere a la actuación de la llamada condición resolutoria tácita del artículo 1.124 del Código civil. A este argumento se le hace entrar en juego después de afirmarse el incumplimiento de la finalidad del negocio jurídico, con lo cual vemos cómo el móvil

(22) «La causa no es la contraprestación de las partes, sino la finalidad de concreto interés público a la que se destina la prestación del contratista de manera directa e inmediata». A. CARRETERO PÉREZ: «El contrato administrativo en la Ley de Bases de Contratos del Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 45, pág. 140.

subjetivo de las partes se objetiva en el contrato al convertirse en causa.

Pero la facultad resolutoria que el precepto legal dicho predica, ¿puede considerarse como consecuencia de un pacto sobreentendido? Es sabido que nuestro actual Código civil tuvo «como fundamento y pauta el proyecto de 1851, inspirado en el Código Napoleónico» (23). La influencia en nuestro artículo 1.124 del artículo 1.184 del Código francés, aparece clara, sin que su evidente analogía se oscurezca por la circunstancia de que el primero se refiera a la obligación y el segundo al contrato.

Niega CAPITANT que el artículo 1.184 del Código francés está inspirado en la idea del pacto sobreentendido, afirmando, por el contrario, que se funda en la teoría de la causa de las obligaciones. Dice que el principio de la resolución por incumplimiento se inició por el Derecho canónico, pues el romano no la admitió nunca y solamente la costumbre llevó a insertar en los contratos de venta la cláusula llamada *lex-comisoria* que concede al vendedor la facultad de resolver la venta si el comprador no pagaba el precio, no admitiéndose hasta el siglo XVII la acción resolutoria en beneficio del comprador (24).

Si fuera posible aplicar la teoría de CAPITANT al artículo 1.124 de nuestro Código, podrían afirmarse, también, las consecuencias siguientes:

a) Fundada la facultad resolutoria en la noción de causa, el Juez atenderá al fin perseguido por los contratantes.

b) Los Tribunales declararán la resolución si estiman que por causa del incumplimiento sea imposible alcanzar el fin perseguido, y la denegarán si juzgan que por la ejecución forzosa el demandante puede obtener todavía el resultado apetecido, puesto que el solo retraso en el cumplimiento de la obligación no siempre prueba que aquella finalidad no pueda ser alcanzada.

Sin que pretendamos nosotros hacer la crítica de los dos preceptos legales mencionados, es lo cierto que el tenor literal del artículo 1.124 de nuestro Código civil crea para las obligaciones recíprocas la condición resolutoria tácita. Y aunque en algunos

(23) CASTÁN: *Derecho civil español, común y foral*, 1941, tomo I, página 33.

(24) *Ob. cit.*, págs. 320 y sigs.

casos, al fallar el Tribunal Supremo en sentido favorable a la resolución de algunos contratos por aplicación de dicho artículo, alude a la finalidad perseguida, no parece hacerlo con la intención de dar cabida a la doctrina de la causa subjetiva y determinante (25). Siendo así, habrá que pensar que lo que dicho precepto legal toma en consideración en el problema de la resolución por incumplimiento es el objeto del contrato, y que en el supuesto de querer situarle en el terreno de la causa, el concepto válido sería el objetivo que fija el artículo 1.274.

Se comprende ahora que la aplicación del artículo 1.124, a la contratación administrativa, no bastará, por sí sola, para dar lugar a la resolución por incumplimiento de los fines subjetivos mientras estos fines, simples móviles, no alcancen la categoría de causa.

Este es, pues, el interés que ofrece la sentencia de 12 de marzo de 1964, porque al elevar aquel móvil a la categoría de fin impulsivo y determinante, es decir, de causa, permite la resolución si median las circunstancias siguientes:

- a) Que el fin sea común a ambos contratantes.
- b) Que aparezca incorporado al contrato por determinación de su voluntad.
- c) Que por causa de incumplimiento sea imposible alcanzar el fin perseguido.

No hay ningún obstáculo que se oponga a la aplicación de la doctrina jurisprudencial expuesta a los contratos de las entidades locales. Y esta aplicación tendrá especial interés en aquellos que, siendo análogos al que en la sentencia comentada hubo de considerarse, adquieran carácter administrativo por la incorporación a ellos del fin subjetivo de las partes; precisamente

(25) Sentencia de 13 de marzo de 1930: «Descansan los contratos bilaterales en el cambio de las recíprocas promesas de prestación, de modo que cada sujeto del contrato ha de ser acreedor y deudor recíprocamente obligado desde que se perfecciona, porque si la prestación y la contraprestación son necesarias para que se logre el fin propuesto por uno y otro contratante...».

Sentencia de 5 de enero de 1935: «Exige la facultad excepcional que atribuye este artículo, que haya verdadero incumplimiento por uno de los contratantes, de la obligación que le incumbiese, y que sean recíprocas las obligaciones, sin que pueda decirse que baste, en todo caso, el no cumplimiento en tiempo, pues el mero retardo en el pago no siempre implica que se haya frustrado el fin práctico perseguido por el negocio...».

porque el incumplimiento del fin, por la Administración, podría poner en manos de quienes con ella contrataron una posibilidad de resolución.

Por las especiales circunstancias del caso resuelto en la sentencia de 12 de marzo de 1964 aparecía clara la incorporación al contrato del móvil subjetivo y con ella la finalidad de interés público perseguida. Pero cuando no se den supuestos de hecho tan claros para llegar a conclusión análoga a la de dicha sentencia, habría de investigarse a fondo la voluntad de las partes, entrando en el confuso terreno de los móviles y los fines con todas sus dificultades y peligros, y ello para inquirir si esos móviles alcanzaron categoría de causa.

Cuando el objeto del contrato es la adquisición de inmuebles, es corriente aludir al destino que la entidad local pretende asignarles, haciéndose notar, generalmente, en el pliego de condiciones. Pero cuando este destino no constituya causa subjetiva, ni para la Administración ni para el contratista, parece conveniente hacerlo constar, con toda claridad, en el contrato, pues con ello podría facilitarse un cambio de destino del inmueble adquirido sin peligro de provocar una petición de resolución fundada en la doctrina de la causa (26).

Dicho destino habrá de mirar, naturalmente, a la satisfacción del interés público. Pero se tratará del interés concreto querido por las partes e individualizado en la manifestación de su voluntad. Y si se cambia unilateralmente por la Administración para cumplir otra nueva finalidad, también de interés público, podrá obtener la otra parte la resolución del contrato, no por inexistencia de la causa que define el artículo 11 del Reglamento de Contratación de las Entidades locales, puesto que en los términos abstractos del mismo existe la causa porque existe un interés público satisfecho, sino por incumplimiento del fin impulsivo y determinante, es decir, de la causa subjetiva.

(26) Si, por ejemplo, se contrata por una entidad local con otra persona cualquiera, la compra por la primera a la segunda, de un terreno, y siendo el móvil determinante del contrato la construcción en aquél de un grupo escolar, se construyera una Casa Consistorial, no parece claro que pudiera llegarse a la resolución del contrato por la sola aplicación del artículo 11 del Reglamento de Contratación, puesto que tanto una como otra de dichas obras serían de evidente interés público; pero sí por aplicación de la doctrina de la causa subjetiva expuesta en la sentencia de 12 de marzo de 1964.