

Expediente: 42/2022

Objeto: Resolución del contrato administrativo para la redacción de proyecto y dirección facultativa de obras.

Dictamen: 6/2023, de 30 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de enero de 2023

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 28 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre la resolución del contrato para la redacción del proyecto y, en su caso, de la dirección facultativa de las obras de reforma de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Pública y Laboral en Landaben. A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas y el expediente administrativo instruido para la resolución del contrato.

I.1ª. Antecedentes de hecho

Del expediente administrativo remitido por el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra resultan los siguientes hechos relevantes:

PRIMERO.- Por informe de fecha 31 de julio de 2018 del Jefe del Servicio de Gestión Económica y de Profesionales del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra se justificó la necesidad de contratar la redacción de un proyecto y, en su caso, la dirección facultativa de las obras de reforma de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, sito en el Polígono Industrial de Landaben.

SEGUNDO.- El pliego de condiciones que rige el contrato de los servicios indicados, tras delimitar las características generales del mismo en cuanto a su objeto, precio máximo de licitación, presupuesto del contrato y valor estimado - 30.000 euros IVA excluido-, duración y plazo de ejecución -45 días desde la firma del contrato-, definir los órganos contratantes y capacidad de los licitadores, participación en la licitación, procedimiento de adjudicación y formalización, estableció para su ejecución diversas exigencias.

Por lo que se refiere a las condiciones generales de ejecución, contenidas en la cláusula 17.1, se fijaron los aspectos siguientes:

«La prestación objeto del contrato se ejecutará con estricta sujeción a los compromisos adquiridos por la empresa adjudicataria en su oferta, las cláusulas administrativas y técnicas que rigen el presente contrato y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

El contratista será responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrolle y de las prestaciones y servicios realizados, así como de las consecuencias que se deduzcan para el Instituto de Salud Pública o Laboral de Navarra o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato.

El contrato se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo y, en particular, a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista.

La empresa adjudicataria deberá designar una persona que ejerza como interlocutor único ante el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra para todas las cuestiones que puedan surgir durante la ejecución del contrato.

Serán por cuenta del adjudicatario todos los tributos, tasas y gastos ocasionados como consecuencia del contrato o de su ejecución.

El personal que por su cuenta aporte o utilice el adjudicatario en la ejecución del presente contrato no adquirirá relación laboral alguna con la Administración contratante, por entenderse que el mismo depende única y exclusivamente de la empresa adjudicataria.

La ejecución del contrato se desarrollará bajo la supervisión, inspección y control de la Unidad Gestora del Contrato, que podrá dictar las instrucciones precisas para el fiel cumplimiento de lo convenido.

Durante el transcurso de la redacción del proyecto, el equipo redactor deberá mantener reuniones periódicas con los servicios técnicos del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y del Servicio de Infraestructuras del SNS, cuando éstos lo requieran, en vistas a asegurar que el proyecto se ajuste a las necesidades que se plantean.

Cuando el contratista o personas de él dependientes incurran en actos u omisiones que comprometan o perturben la buena marcha de la ejecución del contrato, la unidad gestora competente podrá exigir la adopción de medidas concretas para conseguir restablecer el buen orden de la ejecución de lo pactado.

Los contratos se ejecutarán con estricta sujeción a los compromisos adquiridos por el adjudicatario en su oferta y a las cláusulas y condiciones jurídicas y técnicas que rigen los mismos y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista la Administración.

La ejecución de los contratos se desarrollará bajo la supervisión, inspección y control de la Unidad Gestora del contrato, que podrá dictar las instrucciones precisas para el fiel cumplimiento de lo convenido.

El incumplimiento de las órdenes dictadas por la unidad gestora del contrato implicará la imposición de las penalidades que contempla el presente pliego.

El contratista será responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrolle y de las prestaciones y servicios realizados, así como de las consecuencias que se deduzcan para la Administración o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución de los contratos.

El Proyecto de obras deberá sujetarse a las instrucciones técnicas y normativa de todo tipo que sean de obligado cumplimiento para la Administración y comprenderá toda la documentación contemplada en el artículo 163 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, y además:

- Proyecto de derribo y gestión de residuos.
- Proyectos de desarrollo de todas las instalaciones.
- Proyecto de actividad clasificada.

- Estudio de Seguridad y Salud.
- Coordinación de Seguridad y Salud en fase de redacción del Proyecto.

En ningún caso podrán servir las normas contenidas en el Pliego para justificar la omisión de estudios o descripciones que por la legislación vigente deban integrar la documentación del Proyecto o vengan exigidas por las características específicas de la obra para la ejecución de las mismas.

El adjudicatario deberá recabar cuanta información y/o datos sean necesarios para la correcta elaboración de los Proyectos de Ejecución, Proyectos parciales de instalaciones, así como del correspondiente Estudio de Seguridad y Salud.

El desarrollo de los trabajos se programará según instrucciones de la dirección del Servicio de Salud Laboral al objeto de minimizar las molestias o efectos negativos sobre el desarrollo de la actividad del Servicio.

Se realizará la comprobación de todos los datos físicos y urbanísticos, económicos y, en su caso, legales que afecten al terreno sobre el que se actúa y que influyan en los proyectos y en la ejecución de las obras. Efectuará la toma de datos, levantamientos, informes y planos que sean necesarios.

Se elaborará, con el grado de exhaustividad que sea necesario o se requiera por la Unidad Gestora, la documentación gráfica y escrita de los proyectos y en particular de las instalaciones que deban ser autorizadas por organismos oficiales...»

Respecto a la presentación y entrega del proyecto se disponía que:

«Dentro del plazo correspondiente, establecido en la cláusula 3 del presente Pliego, el adjudicatario deberá presentar, en el Registro de entrada de la Administración contratante un ejemplar del Proyecto de Ejecución para su estudio y conformidad por parte del Servicio de Infraestructuras del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Se entregarán tanto en papel como en soporte informático.

En virtud del informe de los técnicos se podrá exigir la subsanación por el adjudicatario de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios que le sean imputables, otorgándole al efecto el correspondiente plazo, que en ningún caso excederá de 15 días, a partir de la notificación del requerimiento de subsanación. Si transcurrido dicho plazo las deficiencias no hubiesen sido corregidas, la Administración podrá, atendiendo a las circunstancias concurrentes, optar por la resolución del contrato o por conceder un nuevo plazo al contratista».

En lo atinente a las «condiciones de la dirección de obra» se establecía, entre otras especificaciones, que:

«La dirección deberá acudir a todas las visitas necesarias para la correcta ejecución de la obra y deberá acordar con el Servicio de Infraestructuras del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea una fecha y hora fija semanal a la que acudirán los técnicos del Servicio.

La dirección facultativa de las obras redactará un acta o informe mensual sobre el estado de las obras que será remitido a la propiedad.

La dirección facultativa se ejecutará de acuerdo con lo establecido en el presente Pliego del Contrato, incluyéndose dentro de sus funciones, entre otras, las siguientes:

(...) Participar en todas las tareas de replanteo que indique la Administración contratante.

(...) Resolver cuantas cuestiones técnicas surjan en cuanto a la interpretación de planos, condiciones de materiales, y de ejecución de unidades de obra, siempre que no impliquen modificaciones de las condiciones del contrato».

Se fija, además, en sede de «extinción del contrato», cláusula 20.3. Causas de resolución:

«Podrán ser causas de resolución del contrato las contempladas en los artículos 160 y 232 de la LFCP (Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos), así como el incumplimiento de tres órdenes sucesivas notificadas por escrito de la unidad gestora referidas a las obligaciones asumidas por el contratista en el contrato y en todo caso, la falta de formalización del contrato por causas imputables al contratista.

Si el contrato de redacción del proyecto de obra se resolviera por causa imputable al contratista, se entenderá automáticamente resuelto el contrato de dirección de obra, no teniendo dicho contratista derecho a indemnización alguna por no haber podido ejecutar ésta...»

TERCERO.- Previo informe de 27 de septiembre de 2018 de la Sección de Régimen Jurídico en el que, entre otras cosas, se concluye la pertinencia del procedimiento simplificado de contratación, se aprueba por Resolución 320/2018, de 9 de octubre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, el expediente de contratación y apertura del procedimiento de adjudicación y autorización de gasto para contratar la redacción del proyecto, y en su caso, la dirección facultativa de las obras de reforma, de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio

del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, sito en el Polígono Industrial de Landaben.

CUARTO.- Con fecha 15 de noviembre de 2018, el Jefe de Sección de Gestión Económica y de Profesionales, emite informe-propuesta de adjudicación del contrato de servicios. En él, tras detallar el proceso seguido para la licitación y los criterios aplicados en la adjudicación, se propone a la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra:

«1º.- Adjudicar a la empresa...(NIF B71040588) el contrato de servicios para la redacción del proyecto, y en su caso, de la dirección facultativa de las obras de reforma de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra en Landaben, por un importe de 21.000 euros, IVA excluido (25.410 euros, IVA del 21% incluido).

2º.- Autorizar y comprometer en 2018 un gasto de 12.705 euros (IVA incluido) correspondiente a la redacción de Proyecto de ejecución, e imputar dicho gasto a la partida presupuestaria 520000-51200-6020-313900 denominada "Obras menores, mejora de instalaciones y plan de seguridad", del Presupuesto de Gastos de 2018, y autorizar y comprometer en 2019 un gasto de 12.705 euros (IVA incluido), correspondiente a la Dirección Facultativa, e imputarlo a la partida presupuestaria equivalente del Presupuesto de Gastos del año 2019, supeditada a la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a la obligaciones del contrato.

3º.- Comunicar a los interesados la suspensión de la eficacia de la adjudicación durante el plazo de 10 días naturales desde la fecha de remisión de la notificación de la misma, conforme al artículo 101.2.a) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

4º.- Requerir a... para que en el plazo de 15 días naturales a contar desde el día siguiente al de la finalización del plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación, constituya la garantía definitiva del 4% del importe de la adjudicación, IVA excluido, en la forma y condiciones establecidas en el artículo 70.3 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos».

QUINTO.- Con fecha 4 de diciembre de 2018 el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra firman con... el contrato de prestación de servicios, comprometiéndose esta última al cumplimiento del pliego de las condiciones fijado para su adjudicación.

SEXTO.- El día 11 de febrero de 2019 la empresa... presenta un borrador del proyecto completo de arquitectura e instalaciones para su revisión por los técnicos del Servicio de Infraestructuras del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante, SNS-Osasunbidea), éstos consideraron que aquél no resulta adecuado al encargo realizado. El informe negativo se justifica en las múltiples carencias y errores de planteamiento y resolución detectadas en el texto presentado y la existencia de contradicciones advertida entre diversos documentos del mismo. Para solventar dichas cuestiones se mantienen por la unidad técnica de la Administración dos reuniones con la empresa.

SÉPTIMO.- ... presenta nuevos borradores el 28 noviembre de 2019, 22 de diciembre de 2020 y 29 de julio de 2021 que, a juicio de los técnicos del Servicio de Infraestructuras del SNS-Osasunbidea, no resultan ajustados al objeto contratado.

OCTAVO.- Con fecha 22 de septiembre de 2021, se emite un nuevo informe por los técnicos del Servicios de Infraestructuras del SNS-Osasunbidea en el que se indica, entre otras cuestiones, que:

«Tras la revisión de esta última entrega, de julio de 2021, los técnicos del Servicio de Infraestructuras que suscriben el presente informe consideran que el Proyecto, si bien se muestra con la documentación más ordenada y se ha corregido alguno de los aspectos que se consideraban inadecuados en entregas anteriores, sigue sin resultar adecuado al objeto para el que fue contratado, no habiendo definido o resuelto algunos aspectos decisivos del proyecto, fundamentales para la correcta descripción de las obras necesarias, por cuanto su aprobación, en su estado actual, podría suponer un importante riesgo en caso de ser utilizado para la contratación y ejecución de las obras que en él se describen...»

Se detallan los aspectos que deberían estar correctamente definidos y descritos para que el proyecto técnico pueda servir como base para la licitación de las obras, referidos a estructura de soporte del ascensor, las fases de la obra, carpinterías exteriores y otras carencias, indefiniciones o errores del proyecto; concluyéndose que el proyecto técnico no debe ser aprobado sin la correcta solución de tales aspectos.

NOVENO.- Por correo de 28 de octubre de 2021 del Servicio de Gestión Económica y de Profesionales del Instituto de Salud Pública y Laboral de

Navarra se comunica el informe emitido por los técnicos a... En el correo se pone de relieve que hay aspectos del proyecto «que deberían mejorarse, siendo los más relevantes: estructura soporte de ascensor, fases de obras y estudio específico del proyecto»; y se señala que «viendo lo avanzado que está el proyecto tras las revisiones llevadas a cabo, entiendo que no habrá inconveniente en concretar esos pocos aspectos que nos separan y confío plenamente en que logremos finalmente un proyecto satisfactorio para todos». Por parte de la Administración se otorga plazo para la subsanación hasta el 19 de noviembre de 2021.

DÉCIMO- Con fecha 19 de enero de 2022, la Administración emite requerimiento a... para que subsane los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones o infracciones de preceptos legales o reglamentarios imputables, advirtiendo que en el caso de que no fuera corregido el texto técnico en el plazo señalado de 15 días hábiles la contratista podría optar por la resolución del contrato o concesión de nuevo plazo.

DÉCIMO PRIMERO.- Con fecha 9 de febrero de 2022,... presenta un nuevo texto de proyecto técnico al que adjunta un escrito en el que informa que, «como técnicos redactores del Proyecto de reforma de varios espacios de las plantas semisótano, baja, entreplanta y primera del edificio del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra en Landaben (Navarra), en respuesta al informe emitido por el Servicio de Salud Pública del Gobierno de Navarra con fecha 22 de septiembre de 2021, con el siguiente documento pretenden dar respuesta a todos y cada uno de los puntos de índole técnico a los que se hace referencia en el citado documento».

DÉCIMO SEGUNDO.- Por su parte, los técnicos del Servicio de Infraestructuras del SNS-Osasunbidea emiten nuevo informe de fecha 5 de mayo de 2022, en el que haciendo referencia a los borradores recibidos del 28 de noviembre de 2019, el 22 de diciembre de 2020, el 29 de julio de 2021 y 9 de febrero de 2022, señalan que «en las tres primeras ocasiones se ha informado negativamente sobre la documentación entregada, que no ha tenido la calidad suficiente, además de presentar diversas deficiencias que desaconsejaban considerarla apta para ser un documento publicable en una

Licitación sujeta a la vigente LFCP 2/2018». Y concluyen que, después de la revisión y análisis de la documentación presentada el 9 de febrero de 2022:

«Creemos que tal y como está la documentación presentada, es dudoso que sea válida para que se pueda licitar con ella. Como mínimo habría que cambiar, necesariamente algunos errores materiales y algunas definiciones. Y realizar una revisión y actualización de precios.

Creemos así mismo, que debieran realizarse todas o la mayor parte de las correcciones que proponemos, porque de no ser así, aunque es posible licitar como se mencionaba en el párrafo anterior, nos podemos encontrar en el transcurso de la obra con múltiples reclamaciones de precios nuevos y modificaciones de contrato por parte del contratista, amparándose, con motivo, en la legislación de contratos actual».

DÉCIMO TERCERO.- Con fecha 4 de agosto de 2022, el Jefe de Servicio de Gestión Económica y de Profesionales, emite un informe propuesta de resolución del contrato de redacción del proyecto y, en su caso, de la dirección facultativa de las obras de reforma de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del ISPLN en Landaben, adjudicado por Resolución 365/2018 de 23 de noviembre a la empresa..., por incumplimiento derivado de la falta de ejecución del contrato en las condiciones establecidas, proponiendo la incautación de la garantía constituida por los daños y perjuicios.

DÉCIMO CUARTO.- Por Resolución 154/2022, de 7 de septiembre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, se da inicio al procedimiento de resolución del contrato de servicios, adjudicado por Resolución 36572018, de 23 de noviembre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, a la empresa..., con notificación a esta y concesión de un plazo de diez días para la presentación de alegaciones.

DÉCIMO QUINTO.- Con fecha 14 de septiembre de 2022, se presenta un escrito, en representación de..., solicitando la ampliación del plazo para formular alegaciones por un periodo de cinco días, petición que fue admitida por la Resolución 171/2022, de 15 de septiembre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

DÉCIMO SEXTO.- Con fecha 22 de septiembre de 2022, ..., presenta escrito de alegaciones en el que, tras relatar la relación de hechos reseñados,

plantea su discrepancia con la valoración realizada. Afirma que el proyecto presentado se ajusta al contenido del pliego de condiciones que rige la licitación del contrato de servicios, al Código Técnico de la Edificación y demás normativa aplicable, y no necesita ampliación o modificación alguna para su ejecución, siendo en su redacción actual «perfectamente válido para llevarse a cabo».

Sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos exigibles en el pliego indica, tras invocar la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 728/2019, de 27 de junio, que:

«los pliegos de la presente licitación establecen, en relación con el asunto del que se trata, las obligaciones y precisiones que se indican a continuación:

- El mantenimiento de reuniones periódicas, que se ha llevado a cabo: “Durante el transcurso de la redacción del proyecto, el equipo redactor deberá mantener reuniones periódicas con los servicios técnicos del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y del Servicio de Infraestructuras del SNS, cuando éstos lo requieran, en vistas a asegurar que el proyecto se ajuste a las necesidades que plantean.”
- Estricta sujeción del proyecto a las cláusulas y condiciones técnicas y jurídicas del contrato, y según la interpretación del órgano de contratación: “Los contratos se ejecutarán con estricta sujeción a los compromisos adquiridos por el adjudicatario en su oferta y a las cláusulas y condiciones jurídicas y técnicas que rigen los mismos y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista la Administración.”

En el caso que nos ocupa, ... ha mantenido las reuniones que han sido convocadas por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, y ha contestado a todos los requerimientos que ese órgano de contratación ha venido realizando a lo largo de este procedimiento, dando cumplimiento a cada una de las supuestas subsanaciones o correcciones que se le iban dirigiendo. Todo ello consta acreditado en el expediente de la licitación.

No obstante, los requerimientos efectuados por esa Administración han ido cambiando en cada reunión mantenida y en cada nueva evaluación del proyecto, no habiendo sido criterios claros que se encontrasen previamente fijados desde el primer momento, sino que han ido variando y ampliándose cada vez más. Ello ha dado lugar, dicho sea, con el debido respeto, a un abuso de poder y una actuación del todo arbitraria por parte de ese órgano de contratación, del modo que este tipo de actuaciones han sido definidas por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Aragón, en su Resolución 71/2017».

En cuanto al cumplimiento de la normativa técnica de aplicación, prevista en la cláusula 17.1 del pliego, dice que:

«en el caso que nos ocupa, la normativa que resulta de aplicación aparece integrada, principalmente, por el Código Técnico de la Edificación, que establece el contenido que deben presentar los proyectos de edificación y de reforma.

Dado que se trata de una cuestión técnica, se ha encargado un estudio al Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Navarra, que ha elaborado un informe técnico, del que se acompaña copia como Documento nº 1. En el mismo se incluye una tabla comparativa entre el contenido que, según el Código Técnico de la Edificación, debe contener un proyecto técnico, y el contenido del proyecto presentado por ...

Dicha tabla, incluida en las páginas 6 a 15 del mencionado Informe, detalla cada uno de los apartados y soluciones que debe contener el proyecto, concluyendo que el proyecto presentado por mi representada, en su versión de febrero de 2022:

“1. Se ajusta al pliego regulador del contrato de servicios para la redacción del proyecto.

2. Se ajusta al Código Técnico de Edificación y demás normativa aplicable.

3. El proyecto no necesita ampliación o modificación alguna para su ejecución. En la redacción actual (febrero 2022) es perfectamente válido para llevarse a cabo.”

En definitiva, cualquier necesidad de modificar o ampliar el proyecto de ... presentado en febrero de 2022 no tendría razón de ser, pues, en palabras de este organismo técnico oficial, el mismo “no necesita ampliación o modificación alguna para su ejecución” y “es perfectamente válido para llevarse a cabo”.

En este sentido, cualquier requerimiento de subsanación o intento de corrección no se ajusta a ninguna previsión legal, técnica o contractual, cuestiones que han sido examinadas en este Informe. En consecuencia, la decisión alcanzada por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra de iniciar el procedimiento de resolución no obedece sino a una actuación arbitraria y desproporcionada por parte de dicho órgano de contratación, que se ha extralimitado en sus funciones de verificar si el proyecto cumple con las previsiones legalmente exigibles.

De hecho, a continuación, se verá que la base o fundamento último de dicha decisión poco tiene que ver con que el proyecto no cumpla con los requisitos técnicos o legales, sino con la “duda” que tienen los técnicos del Instituto de Salud Pública y Laboral de que, a lo largo del transcurso

de la obra, pudieran llegar a producirse eventuales reclamaciones por parte del contratista».

Esta argumentación se completa, en cuanto a las objeciones formuladas en el informe de 5 de mayo de 2022 por los técnicos del Servicio de Infraestructuras del SNS-Osasunbidea, señalándose que:

«...la argumentación expuesta por dichos técnicos y acogida por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, basándose en unas potenciales y futuras reclamaciones no pueden ser enjuiciadas en esta fase, sino que, en su caso, deberán serlo en la fase de ejecución del contrato, bajo el régimen propio de penalidades e incumplimientos previstos en el Pliego de la licitación, que dispone lo siguiente:

“El contratista será responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrolle y de las prestaciones y servicios realizados, así como de las consecuencias que se deduzcan para la Administración o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución de los contratos.”

... En definitiva, no es posible utilizar, como argumento para resolver un contrato, unas dudosas y eventuales reclamaciones que pudieran llegar a tener lugar en la fase de ejecución del proyecto. Máxime cuando, además, la responsabilidad del adjudicatario por todas las “omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución de los contratos”, se encuentra perfectamente delimitada en la cláusula 17.1 del Pliego».

Las alegaciones se concluyen con la indicación de que:

«Según el Informe elaborado por el Colegio Oficial de Ingeniería de Navarra, el Proyecto presentado por... es perfectamente válido y puede llevarse a cabo sin necesidad de que se realice ninguna ampliación o modificación adicional, además de que cumple con todos los requerimientos establecidos tanto en el Pliego de la licitación del contrato como en la normativa técnica de aplicación.

En consecuencia, la resolución del presente contrato, una vez presentados todos los proyectos y subsanaciones por parte de mi representada, daría lugar al pago del precio convenido y la indemnización de los daños y perjuicios que correspondan».

Solicitándose que se:

«(i) Resuelva la conformidad del Proyecto presentado por... y su adecuación tanto al contenido del Pliego que rige la licitación, como a la normativa técnica que resulta de aplicación;

- (ii) Declare que no se ha producido ningún incumplimiento por parte de... en la elaboración del proyecto de obras de reforma que nos ocupa;
- (iii) Acuerde resolver el presente contrato, sin que la causa de resolución sea imputable a mi representada, y, en consecuencia,
- (iv) Declare la procedencia de indemnizar a..., abonándole el precio del contrato, esto es, el importe total de 21.000 euros (IVA excluido)».

Al escrito de alegaciones se acompaña un informe del Colegio Oficial de Ingeniería de Navarra sobre el proyecto técnico presentado por..., citado en las alegaciones, en el que, tras relatar la actuación llevada a cabo por la adjudicataria y su adecuación al pliego de condiciones, los informes emitidos los técnicos del Servicio de Infraestructuras del SNS-Osasunbidea, así como su discrepancia con estos desde la perspectiva técnica, termina concluyendo que el último texto presentado:

«Se ajusta al pliego regulador del contrato de servicios para la redacción del proyecto.

Se ajusta al Código Técnico de Edificación y demás normativa aplicable.

El proyecto no necesita ampliación o modificación alguna para su ejecución. En la redacción actual (febrero 2022) es perfectamente válido para llevarse a cabo».

DÉCIMO SÉPTIMO.- Con fecha 16 de noviembre de 2022, se emite informe por los técnicos del Servicio de Infraestructuras del SNS-Osasunbidea «acerca de las alegaciones presentadas por don ..., en nombre de... a la Resolución 154/2022 de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, que inicia el procedimiento de resolución del contrato de servicios para la redacción del proyecto y, en su caso de la dirección facultativa de las obras de reforma de varios espacios de las plantas de sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Pública y Laboral en Landaben». En el mismo se hace hincapié de las previsiones recogidas en el pliego de condiciones del contrato licitado, en cuanto a que «la ejecución de los contratos se desarrollará bajo la supervisión, inspección y control de la Unidad Gestora del Contrato que podrá dictar las instrucciones precisas para el fiel cumplimiento de lo convenido», así como la facultad de exigir «la subsanación por el adjudicatario de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o

reglamentarios que le sean imputables», otorgándole al efecto el correspondiente plazo. También se resalta la posibilidad de resolución del contrato o concesión de nuevo plazo al contratista «en caso de que las deficiencias no fueran corregidas», y contestan las alegaciones de la recurrente.

Se afirma que «el proyecto NO se ajusta al Pliego que rige la contratación del contrato de servicios para la redacción del proyecto y, en su caso, de la Dirección Facultativa de las obras de reforma de varios espacios de las plantas de sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, por cuanto a día de hoy no se ha ejecutado con estricta sujeción a las cláusulas técnicas que lo rigen, ni a las instrucciones que para su interpretación le ha dado, oralmente y por escrito, en sucesivas ocasiones al contratista la Administración».

Las omisiones del condicionado técnico se cifran:

A) En la estructura de soporte del ascensor, indicándose el contenido de la descripción técnica:

«4.- Instalación de ascensor accesible, sin sala de máquinas, gearless, de hueco suspendido (hay paso de personas por debajo del foso), si es necesario con doble embarque, con paradas a nivel del zaguán, vestíbulo, rellano entre planta baja y 1ª y planta primera, incluida estructura de soporte, cabina, motor y mecanismos, cierres laterales de hueco y puertas (de cabina y de pisos) del mismo. Puede plantearse (en función del presupuesto) ascensor panorámico, con cierres y puertas de vidrio.

Asimismo, se deberá resolver e incluir, aquellas plataformas o elementos horizontales que puedan ser necesarios para acceder a cualquiera de las zonas de llegada.

5.- Desmontaje del forjado de techo de sótano, en la zona del ascensor, construcción de foso de hormigón armado colgado (hasta la cota necesaria, según descripción del fabricante del ascensor), y refuerzo de toda la zona de dicho forjado y foso, para conseguir la resistencia exigida en la normativa, para ascensores con paso de personas bajo el foso».

Comentándose al respecto:

«Pues bien, en ninguna de las versiones del proyecto entregadas por la empresa se ha incluido descripción alguna de la estructura de soporte del

ascensor (a pesar de las repetidas ocasiones en las que se ha solicitado solucionar esta importante carencia).

Los únicos aspectos estructurales desarrollados en los documentos del proyecto son los relativos al punto nº 5 de los reproducidos con anterioridad (el que hace referencia al foso del ascensor) y al último párrafo del punto nº 4 (relativo a la plataforma necesaria para acceder al ascensor desde la entreplanta), aspectos ambos que siendo necesario su desarrollo en proyecto, suponen las actuaciones de menor entidad y trascendencia dentro de la descripción, diseño y cálculo de la estructura necesaria para poder implantar el ascensor, siendo, precisamente el aspecto omitido en todas las entregas del proyecto (la estructura de soporte del ascensor) el que va a condicionar, en enorme medida, la virtualidad de la actuación, su ejecución, coste y seguridad.

Como se destaca en el informe elaborado por los mismos técnicos que suscriben este documento, de fecha 22 de septiembre de 2021:

"El proyecto debe incluir la instalación de un ascensor que, partiendo de la cota de acceso a la planta baja del edificio comunique esta con el vestíbulo (situado a 70 cm, aprox. del acceso), con la entreplanta y con la planta 1ª del edificio.

Dicho ascensor se sitúa en la posición que actualmente ocupa un tramo de escaleras, que es necesario derribar, no teniendo definido, por consiguiente, en la actualidad, ningún hueco previo por el que deba discurrir, ni estructura de ningún tipo a la que se puedan sustentar las guías de cuelgue y recorrido de la cabina, ni el cierre de ésta.

En el proyecto presentado, toda referencia al sistema estructural de las actuaciones proyectadas se limita a la descripción y cálculo de los elementos definitorios del hueco para el foso del ascensor (que se construye sobre el espacio del semisótano, descolgado desde el forjado de planta baja), y una plataforma de acceso a la cabina, en planta primera, definida constructivamente en forjado de chapa colaborante y hormigón armado, apoyado en perfilería de acero laminado sujeto al canto del forjado de hormigón existente.

Sin embargo, no existe mención (mucho menos descripción, cálculo ni detalles) de los elementos resistentes a los que se deben fijar las guías que deben soportar la cabina, puertas, motor, carga y contrapeso del ascensor.

Los planos nº 28 al 34 del proyecto describen las características técnicas de un ascensor. Parecen planos genéricos aportados por una casa de ascensores, en los que el ascensor representado discurre dentro de un hueco limitado por pantallas de obra, que en alguna de las representaciones parece ser de hormigón y en la descripción escrita en el plano nº 28 exige sea de hormigón, fábrica de ladrillo o estructura de

acero, con un espesor mínimo de 150 mm. El mismo plano 28 incluye el requisito de que dicho hueco se halle totalmente terminado antes de iniciar el montaje del ascensor.

Por otra parte, está descrito en el proyecto que el ascensor será panorámico, y su cierre de la cabina se realiza por medio de "estructura modular auto- portante en cristal transparente de seguridad" (memoria descriptiva, pág. 19; Cuadro de precios del Presupuesto, partida 10.13, pág. 18).

De dicha estructura modular auto-portante (que, entendemos, será a base de perfiles metálicos, aunque su cierre pueda ser de cristal transparente de seguridad ...) no hay planos generales ni de detalle, ni esquema alguno, ni referencia de perfilería, sistema de uniones, cálculo justificativo de la admisión de las cargas (las propias de dicha estructura y las de la cabina, puertas, maquinaria, contrapeso y ocupantes del ascensor en movimiento, que se supone, se transmitirán a la estructura a través de las guías que deberán ir fijadas a ésta, sin que se describa tampoco de qué manera) por el forjado u otros elementos resistentes del edificio.

Este último aspecto es particularmente importante, ya que todo el sistema del ascensor y su cerramiento no apoyarán sobre el terreno, sino sobre el forjado del vestíbulo, que tiene debajo la planta de semisótano, no habiendo, evidentemente, sido calculado dicho forjado para las sobrecargas debidas al ascensor y su cerramiento, por lo que es más que probable que sea preciso reforzar dicho forjado en la zona, pudiendo incluso ser necesario disponer de algún nuevo pilar (con su correspondiente cimentación) u otros elementos estructurales, que, al no estar detallados en el proyecto, no están , en principio previstos en ninguna programación técnica, económica ni temporal de la obra».

B) Reforma y adaptación de las instalaciones según la nueva distribución, señalándose a este respecto que:

«La instalación del saneamiento de los nuevos vestuarios y duchas supone un considerable incremento de flujo en relación con sistema de saneamiento preexistente en el edificio, lo que no únicamente aconseja, sino que hace imprescindible un replanteo completo de esta instalación, como se ha puesto de manifiesto y solicitado en repetidas ocasiones (informes de observaciones sobre los borradores de 28/11/2019, 22/12/2020, 09/02/2022 -en esta última ocasión se redactó un anexo específico en el que se requería se concibiera el sistema de saneamiento de este proyecto de manera integral-).

Además de lo anterior, el 22 de septiembre de 2020 se visitó la instalación con los técnicos de..., visita en la que se explicaron las razones por las que los técnicos del SNS-O considerábamos inviable la propuesta de la

evacuación del saneamiento, incluida en el proyecto, proponiendo una alternativa técnica realizable, de muchísimo menor impacto y sensiblemente más económica, a la que, a pesar de haber manifestado los técnicos de... verbalmente, durante la visita, su conformidad y disposición a considerar, a día de hoy en el proyecto no se recoge ningún avance o corrección sobre la propuesta inicial de instalación del saneamiento, así como dicha propuesta sigue sin explicar, calcular, ni presupuestar los siguientes aspectos:

- El trazado de la instalación hasta el colector municipal de aguas fecales existente en la calle "E", del Polígono (hacia el que la salida del saneamiento de los vestuarios dirige, según el plano nº41 ...), como tampoco se menciona ni describe el necesario nuevo pozo de enlace con el colector municipal (los existentes quedan a una distancia aún mucho mayor).
- Cómo se cruza el vial existente para poder llegar hasta el colector, que está situado detrás de éste (obra civil e hidráulica).
- No se han estudiado las cotas hidráulicas de salida de este saneamiento, ni estudiado, por tanto, si es posible, o no, llegar hasta el colector de la calle "E" con unas pendientes adecuadas y razonables.

Estas omisiones suponen una más que considerable incertidumbre acerca de la virtualidad de toda la actuación, por cuanto podrían implicar:

- Trabas administrativas, al requerir la autorización del Ayuntamiento para actuar en suelo e infraestructuras públicas (ejecutando zanjas, pozos, llevando conducciones, atravesando un vial del polígono, con las correspondientes afecciones al tráfico...), autorización que requiere se solicite adjuntando toda la información técnica de estas actuaciones, de la que el proyecto carece.
- Gran incremento de coste (que no está presupuestado) debido a excavaciones de zanjas y ejecución de tuberías, de considerable longitud (además de construcción de pozos, arquetas y otros elementos de la instalación que tampoco están descritos).
- Inclusión de nuevos trabajos (con sus correspondientes precios contradictorios) que, al no estar descritos en el proyecto sería necesario incluir por medio de modificaciones al contrato de obras (si se adjudicasen las obras con éste proyecto)».

C) Las previsiones sobre el mantenimiento de la actividad durante las obras según se incluyen en «Prescripciones técnicas. Consideraciones de tipo general. Punto 22.2»:

«" ... Las obras deberán realizarse con todas las prestaciones del Servicio de Salud Laboral y de la Sección de Prevención del

Departamento de Educación en uso y actividad normal, por lo que deberán programarse de manera que en ningún momento supongan riesgos para los usuarios o trabajadores del mismo, ni interferencias en su actividad, lo que puede exigir programar diferentes fases, o turnos de trabajo específicos en algún momento de las obras y/o habilitar recorridos provisionales, con medidas de seguridad y señalización, para garantizar la continuidad de los accesos al Centro. Los licitadores deberán analizar, describir y justificar las soluciones a estos aspectos en sus propuestas."

Este aspecto ha sido, además objeto de explicación pormenorizada, tanto de manera oral, como en todos los informes y relaciones de corrección, a lo largo de todo el proceso de revisión del proyecto.

No obstante, a día de hoy, y pese a haber sido reiterado con profusión de explicaciones, las fases descritas en el proyecto siguen sin estar suficientemente analizadas (de hecho, no lo están en absoluto, al no incluir el proyecto ningún análisis ni justificación de su propuesta relativa a este aspecto), ni desarrolladas las medidas correctoras que deben incluir».

De todo ello se concluye que «el proyecto SÍ necesita ampliaciones y modificaciones, al ser absolutamente necesario completar las carencias y corregir las inadecuaciones descritas en los párrafos anteriores, así como otras (de importancia no tan destacada, aunque también decisiva...) que se han ido poniendo de relieve en todas las fases en las que se ha estudiado la documentación entregada por la empresa».

En relación con la posibilidad de licitación en base al proyecto entregado se señala lo siguiente:

«Es evidente que, si se ha de instalar un nuevo ascensor, este necesita disponer de una estructura que lo sustente, y que dicha estructura, o existe de antemano en el edificio (que en este caso no existe), o se debe diseñar y calcular de acuerdo con las solicitudes del nuevo sistema que se introduce (cabina, motor, guías, poleas, contrapeso, carga, cierre, puertas...), así como de las características resistentes del edificio en el que se va a implantar, y se debe describir con el grado de detalle necesario para que la empresa adjudicataria de las obras la pueda valorar y construir.

Si el proyecto que se entrega no incluye este aspecto, (que, es evidente, forma parte del encargo, y no solamente por estar incluido expresamente en los pliegos que rigen el contrato, sino que ya se deduce directamente del encargo, dentro del proyecto, de la instalación de un ascensor, y así lo

exigen todos los industriales que fabrican, suministran e instalan los ascensores), se podría licitar con él, pero sería necesario también que alguien (con capacidad técnica y legal para ello) desarrollase "a posteriori" la estructura de soporte del ascensor y se hiciera responsable de su seguridad, lo que haría ineludiblemente necesario otro encargo.

O sea que, para poder licitar con base a este proyecto, es estrictamente necesario encargar además otro proyecto que desarrolle la parte del primer encargo que este no ha cumplido.

Lo mismo sucede con otros aspectos necesarios, no resueltos (o resueltos de manera errónea, parcial o superficial ...) y reiteradamente reclamados por la unidad gestora del contrato, que sería prolijo volver a detallar en este escrito (constan en todas las relaciones e informes de aspectos omitidos o mal resueltos que se han enviado al adjudicatario con cada entrega del proyecto "supuestamente corregido").

Únicamente añadiremos, por destacar las carencias más importantes: la resolución del vertido de la nueva red de saneamiento descrita en el proyecto (como ya se ha explicado en párrafos anteriores), la total omisión en el estudio de Seguridad y Salud del proyecto entregado, de los derribos de la escalera (losa y peldaño de hormigón armado, pavimento en terrazo y muretes de albañilería) existente en el lugar del vestíbulo en el que se situará el nuevo ascensor, (actuación esta que implica los mayores riesgos de todas las necesarias en la ejecución de la obra, riesgos que son, por tanto omitidos en el proyecto, así como las necesarias medidas para su prevención), la descripción de unas fases de obra justificadas de acuerdo con las necesidades del mantenimiento de la actividad en el Centro (tal y como se prescribe en la cláusula 22.2 del Pliego Regulador del Contrato y ha sido reclamado y explicado reiteradamente...), y que resulten mínimamente razonables para las empresas que quieran licitar las obras (de manera que éstas pueda programar y valorar la obra, de acuerdo a unos rendimientos también razonables, para poder presentar sus ofertas...), una descripción clara y unívoca , así como mínimamente detallada de la posición, desarrollo, recorrido, almacenamiento, entrega con los elementos de fachada, tabiquería e instalaciones actuales del local, y sobre todo sistema de cuelgue y accionamiento (que resulte virtualmente posible...) del tabique móvil que se instalará en una de las nuevas aulas (la antigua biblioteca), y que, en su expresión en el proyecto sigue teniendo importantes carencias de definición, y la absoluta ilegibilidad del texto en numerosas partidas del presupuesto (error material que en la 1ª o incluso 2ª entrega podría ser tolerable, en la medida en que exista o se presuma intención de ser corregido ... y, de ninguna manera se puede admitir en la 5ª y última...), y que hace imposible valorar dicho presupuesto (...)

De esta manera, licitar y adjudicar un contrato de obras con base a este proyecto, conscientes de antemano de sus carencias y errores, supondría

aceptar que, ya desde el inicio va a ser ineludiblemente necesario modificar el contrato de obras que se adjudique, para poder incluir los documentos y unidades de obra (con sus correspondientes precios contradictorios) que permitan resolver todos los aspectos omitidos o insuficientemente descritos en el proyecto, y que han sido detectados y puestos de manifiesto reiteradamente por los técnicos que suscriben este informe (y forman parte de la unidad gestora del contrato) en las sucesivas revisiones del proyecto realizadas.

De acuerdo con el número y entidad de los aspectos a incluir en la necesaria modificación, es bastante posible que el importe conjunto de las nuevas unidades de obra necesarias superase el 50% del valor del importe de adjudicación del contrato inicial de las obras, lo que, de acuerdo con el punto I. del artículo 114, de la Ley Foral 2/2018, de contratos públicos, haría imposible su modificación.

Pero incluso si el importe de las modificaciones no llegase a esa proporción, tampoco sería posible (casi con total seguridad) modificar el contrato ya que la causa por la cual se haría necesario modificarlo no obedecería a ninguno de los supuestos señalados en el punto 3. del citado artículo 114:

En efecto, los supuestos que motivarían la modificación:

- a) No responderían a circunstancias imprevisibles para una entidad adjudicadora diligente (de hecho, la negativa de los técnicos de la entidad adjudicadora a aprobar el proyecto entregado y adjudicar la obra conforme a este obedece, justamente, a la clara previsión de circunstancias y resultados enormemente perjudiciales para una adjudicación de la obra basada en el proyecto entregado por ...).
- b) No tendría sentido prever en los pliegos de la licitación de la obra la posibilidad de modificar el contrato para completar o corregir aspectos del proyecto que ha de servir de base a la licitación, que responden a causas ya conocidas antes de aprobar este).
- c) Si bien el importe de las modificaciones podría no llegar al 50% del importe de adjudicación, es altamente probable que sí llegase a superar el 10% de dicho importe.

De esta manera, consideramos que existe una altísima probabilidad de que no se fuese legalmente posible modificar un contrato de obras que se adjudicase con base al proyecto redactado por..., debiendo la Administración actuante en este caso, proceder a adjudicar otros contratos de servicios complementarios, que desarrollasen las prestaciones que en el proyecto inicial debieran estar resueltas, e incluirlos en la licitación de las obras.

Por tanto, ¿podría ser estrictamente posible llegar a licitar unas obras en base al proyecto redactado por...? En atención a la explicación expresada

en párrafos anteriores, la respuesta sería sí, aunque nunca con únicamente la documentación existente en dicho proyecto (que debería necesariamente ser completada o corregida en muchos aspectos importantes y decisivos, a través de otros documentos que serían necesarios, además de este proyecto, para poder licitar las obras), y sin ninguna duda, con enormes perjuicios de todo tipo (administrativos, de plazos, económicos, de control y ejecución de la obra, etc., etc...) para la unidad gestora del contrato, y sobre todo para sus promotores, que son, en definitiva, todos los ciudadanos de Navarra».

Por lo que se refiere a las acusaciones de arbitrariedad, en el informe se dice:

«El recurrente, en su alegación acusa al Órgano de Contratación de actuar de manera "arbitraria y caprichosa", manifestando que los requerimientos efectuados por esa Administración "han ido cambiando en cada reunión mantenida y en cada evaluación del proyecto, no habiendo sido criterios claros que se encontrasen previamente definidos desde el primer momento, sino que han ido variando y ampliándose cada vez más", afirmación esta que (en nuestra opinión, y dicho con todos los respetos) no puede estar más alejada de la realidad.

Para empezar, los requerimientos realizados de manera oral y por escrito han obedecido en todas y cada una de los informes o reuniones mantenidas, a las condiciones y prescripciones técnicas expresadas en el encargo (criterios claros, previamente definidos desde el primer momento), a la necesidad de entender la documentación entregada por ... para poder valorarla (cuando ésta se ha presentado desordenada, confusa, ilegible, incompleta o relativa a otros proyectos y no al objeto del encargo...), a la necesidad de completar información necesaria (cuando ésta presentaba omisiones que la hacían incomprendible o la inutilizaban de hecho, al faltar alguna parte esencial...) y a la adaptación real de aspectos del proyecto a la normativa vigente, a las particularidades del edificio en el que se sitúa el proyecto (conocidas desde el principio y puestas de manifiesto en repetidas ocasiones, durante la redacción de los diferentes documentos) y a las técnicas y usos reales de las diferentes técnicas constructivas (de las que algunas descripciones del proyecto se alejaban de manera notable...).

Otra cosa diferente es que en alguno de los escritos de corrección o informes enviados por la Unidad Gestora a... se haya incorporado algún comentario que no figurara, de manera literal o expresa en documentos de revisión anteriores. En relación a esto hay que hacer destacar:

1.- El Proceso de revisión del proyecto se ha prolongado por espacio de 3 años y 7 meses, desde su entrega inicial, en febrero de 2019 hasta la

fecha de la resolución 154/2022, que inicia el procedimiento de resolución del contrato.

2.- Durante este período se han mantenido numerosas reuniones y comunicaciones orales y la empresa ha entregado un total de cinco versiones del proyecto (siendo sus extensiones: 398 páginas la entrega inicial, 669 la 1ª corrección, 667 la 2ª, 775 la 3ª y 769 la 4ª), siendo cada una de ellas objeto de revisión y emisión de informes de corrección por los tres técnicos designados por el SNS-O, como parte de la Unidad Gestora.

3.- En su primera versión, de febrero de 2019 y en gran medida (aunque algo menos que en esta) en su segunda versión, de noviembre de 2019, los documentos del proyecto se encontraban muy desordenados y confusos, existiendo notables carencias, duplicidades, contradicciones y con gran parte de la documentación gráfica presentada con una resolución tan mala que hacía imposible su interpretación, como ya se pone de manifiesto expresamente en los informes de corrección elaborados por los tres técnicos de la Unidad Gestora.

4.- En cada nueva entrega, si bien se ha ido corrigiendo en cierta medida el desorden en los documentos, se ha ido incorporando nueva documentación relativa a los aspectos cuya corrección o aclaración se había solicitado previamente, documentación que unas veces sustituía y otras se suplementaba a la preexistente, a veces contradiciéndose a ella o a otros documentos del proyecto, haciendo aún más difícil su interpretación. Esta información añadida parecía además proceder de diferentes fuentes, acusando asimismo contradicciones.

5.- En cada versión, y tanto en la documentación corregida o suplementada, como en la original han existido aspectos del proyecto que poco o nada tenían que ver con este proyecto en concreto, tratándose, algunas veces de información genérica proveniente de casas comerciales, presentada sin adaptarse a las necesidades concretas de su instalación en el edificio (como en el caso de los planos del ascensor o los detalles del tabique móvil...), o procedente de otros proyectos diferentes (como en el caso de la instalación de fontanería, que en alguno de los documentos en que está descrita, su descripción obedece a una instalación para una vivienda unifamiliar).

En atención a los puntos anteriores, es inevitable que alguno de los comentarios de un informe de corrección responda a aspectos no contemplados en los previos, al tratarse de aspectos que o bien no habían podido ser analizados (por no figurar en la versión del proyecto que se estaba revisando, o por no haberse podido interpretar debido a la falta de resolución gráfica o a la confusión en la que estaba expresado en esta), o bien correspondían a nueva y diferente documentación aportada

por la empresa en la nueva versión, o bien se presentaba de manera asimismo incorrecta en esta.

Esto puede deducirse claramente en los escritos e informes de revisión de las versiones elaborados por los técnicos de la Unidad Gestora».

En atención a todo ello se concluye en el informe:

«-. En contra de la opinión expresada por el recurrente, el Proyecto presentado por... sigue conteniendo múltiples y graves carencias, errores e inadecuaciones que hacen que no sea válido para el fin para el que se ha contratado, al no ser posible llevarse a cabo sin ampliaciones y modificaciones adicionales, no cumpliendo con los requerimientos establecidos en el Pliego de la licitación, ni con las instrucciones que para su interpretación le ha dado la Administración.

-. En consecuencia, no correspondería el pago del precio convenido, y mucho menos de cualquier indemnización.

-. En caso de que el Tribunal, en contra de la opinión de los suscribientes del presente informe, considerase procedente el pago del importe contratado, se debe precisar que, conforme a la cláusula 2 del Pliego que rige el contrato, corresponde a la redacción del Proyecto de ejecución el 50% del precio total del contrato (correspondiendo el otro 50% a la Dirección Facultativa, que, de acuerdo con la cláusula 1 del Pliego, queda condicionada a la adjudicación del contrato de obras que en su caso se adjudique sobre la base del proyecto aprobado y a la existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente.), con lo que la cantidad que, en todo caso correspondería a la Administración abonar al contratista sería de 10.500 euros (IVA excluido)».

Por lo que se refiere al informe del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Navarra en el que se apoya las alegaciones, se efectúan las siguientes consideraciones generales:

«Se presenta, como apoyo a la alegación, un informe del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Navarra, del cual el recurrente, D. Miguel Iriberry Vega, es Presidente y Decano.

Los colegios profesionales, en sus informes para visado se limitan a comprobar la titulación y habilitación profesional de la persona que firma el proyecto a visar, y la existencia de todos los documentos que las normativas exigen para los proyectos.

Así, según consta en la documentación acerca del visado de la página web del Colegio de Ingenieros Técnicos de Navarra: "El visado colegial garantiza la identidad, la titulación y la habilitación del Ingeniero que

suscribe el trabajo. Asimismo, acredita la autenticación, el registro, la corrección formal de presentación de los documentos y que se ha contemplado la normativa aplicable, pero no sanciona el contenido del trabajo profesional ni su corrección técnica."

Es, pues en este ámbito, (en opinión de los técnicos que suscriben este informe) en el que cabría, en cualquier caso, entender el contenido del informe elaborado por el COIIN, ya que, si se pretendiese en él valorar técnicamente el contenido de los documentos del proyecto (más allá de la existencia en el mismo de los documentos y su aparente adecuación meramente formal...), cabrían serias dudas acerca de la competencia del Colegio de Ingenieros para juzgar el contenido de un proyecto de Arquitectura (más allá de las instalaciones que en este se pudiesen describir y desarrollar).

Esta parece ser, por otra parte, la intención del informe del Colegio de Ingenieros, que se limita, por tanto, en sus consideraciones, a corroborar la existencia en el proyecto de documentos cuyo título se corresponde con los que El Código Técnico de la Edificación y resto de la normativa aplicable exige a cualquier proyecto de arquitectura.

Tampoco es competente, en nuestra opinión, el Colegio de Ingenieros Industriales, para determinar o valorar el cumplimiento del contrato, desde el momento que este no se sustenta únicamente en la normativa técnica de obligado cumplimiento para cualquier proyecto, existiendo asimismo pliegos administrativos y técnicos específicos para este contrato, leyes específicas que regulan la contratación con la Administración (LF 2/2018, de contratos públicos...), así como instrucciones precisas, orales y escritas, emitidas por los técnicos de la unidad gestora a los redactores del proyecto (instrucciones que, de acuerdo con lo expresado en los pliegos del contrato, van a formar parte del encargo debiendo, por tanto, ser recogidas e incorporadas en el proyecto).

Es importante resaltar que el presente contrato no está suscrito entre dos personas o empresas particulares, sino que se celebra entre una empresa privada y la Administración pública de Navarra, por lo que las circunstancias y pormenores de su ejecución deben someterse además de a las leyes civiles, a los procedimientos y leyes que afectan a la contratación pública, y a todos los controles y garantías que aseguren la conveniencia y adecuación de su ejecución a los fines públicos que se persiguen con su celebración.

En el presente procedimiento administrativo se ha confiado a los técnicos del Servicio de Infraestructuras, del SNS, además de la concreción de los pormenores técnicos del contrato y el control de la preparación y ejecución del mismo, la comprobación de la adecuación técnica de la documentación presentada por la empresa contratista, para la finalidad para la que se ha contratado, siendo por lo tanto el objeto de su análisis y

juicio, no ya los aspectos meramente formales que contenga el proyecto, sino, precisamente el contenido del trabajo profesional, su corrección técnica y su conformidad y adecuación a las necesidades expresadas en el encargo y a la finalidad para la que se encarga.

Este tipo de encomienda forma parte de las atribuciones y cometidos habituales de los tres técnicos que firman el presente informe (arquitecto, arquitecto técnico e ingeniero técnico), dentro del Servicio de Infraestructuras, por lo que, durante los años en los que llevamos trabajando para dicho Servicio (6 años el que menos de los tres, 34 años el que más...) hemos analizado y valorado numerosos proyectos de ejecución de obras. Pues bien, hasta el momento, ninguno de los tres nos habíamos visto obligados a aconsejar la no aprobación de ningún proyecto después del periodo de revisión y ajuste del mismo, y si en esta ocasión lo hacemos, es desde la convicción de que, después de más de tres años y medio de correcciones, la empresa no está dispuesta a cumplir el encargo en las condiciones descritas en los documentos contractuales y en las instrucciones por nosotros expresadas»

Finalmente, respecto al contenido del informe de COIIN se indica que:

«...éste se limita a corroborar la existencia de los documentos exigidos por la normativa, sin profundizar en el contenido de éstos.

Por eso sorprenden algunas matizaciones dentro de los comentarios relativos a aspectos del proyecto, que, además en alguno de los casos no se ajusta a la realidad o constituye una valoración subjetiva (y, por tanto, no imparcial):

-. Página 4, punto Id)

"El proyecto presenta un presupuesto que se ajusta a lo que el CTE exige con los detalles precisos para su valoración y se ajusta a lo que el contratista les ha solicitado"

¿Es posible valorar un presupuesto con las descripciones gran cantidad de sus partidas del todo ilegibles? ¿Esto es lo que el contratista ha solicitado?

-. Página 5 epígrafe h):

"El proyecto presenta un estudio de seguridad y salud conforme a la normativa vigente":

Como ya se ha destacado, el estudio de seguridad y salud presentado no describe la actuación que mayores riesgos implica en toda la obra (ni por tanto sus riesgos concretos ni las medidas preventivas a adoptar), con lo que, quizás podría ser conforme a la normativa vigente (si se considera de manera genérica), pero no sirve, ni se ajusta a las condiciones de esta obra en particular, ni, por tanto, al encargo.

-. Página 6, punto 5:

"En la memoria del proyecto se especifican las fases que tendrán las obras para minimizar el efecto negativo sobre la actividad del edificio. Se refleja incluso en el presupuesto y se anexa un planning económico y cronológico con el detalle de las fases".

La asignación de diferentes fases para las obras (después de haber explicado y matizado en numerosas ocasiones que se debe, con ello, planificar y ejecutar la obra de manera que esta interfiera lo mínimo en la actividad y se puedan limitar los riesgos..., y sin que los redactores hayan solicitado información en ningún momento, como se les había sugerido, a los responsables del Centro acerca de los pormenores concretos de la actividad en el edificio) se limita en el proyecto a una asignación de fase por cada una de las plantas del edificio en las que se actúa: fase 1ª: planta de semisótano, fase 2ª: planta baja, fase 3ª: entreplanta, fase 4ª: planta primera. Esta distribución (de la que no hay justificación expresada en el proyecto), no resulta adecuada, ni práctica para las actividades en el Centro, ni tampoco de cara a la ejecución de las obras, resultando enormemente ineficiente en este sentido, al obligar a la empresa adjudicataria de las obras a disponer la entrada y salida de las diferentes cuadrillas y gremios, al menos en tantas ocasiones como fases se han determinado.

El Planning económico y cronológico presentado en el proyecto resulta igual de inútil, al describir un camino crítico irrealizable.

-. Página 6, punto 7:

"Resulta sorprendente que se haya concluido que el grado de exhaustividad presentado en la documentación gráfica y escrita del proyecto y de las instalaciones resulte insuficiente para poder ser licitado. No obstante, la unidad gestora no descarta del todo en su conclusión que pueda ser licitado, alegando que si se licitase puede darse el caso de que durante las obras surjan reclamaciones de precios nuevos, algo que es normal en cualquier obra y además está prevista en la legislación. Por otra parte, para eso está la Dirección de obra. La ley establece precios contradictorios que pueden ser requeridos por cualquiera de los agentes intervinientes, la contrata, la dirección de obra y la propiedad."

La redacción del punto reproducido parece manifestar un cierto grado de indignación, emoción que podría no favorecer una idea de imparcialidad por parte de la redactora del informe.

Entrando en su contenido, en primer lugar, la afirmación acerca del grado de exhaustividad parece sugerir que, a más cantidad de información volcada en el proyecto, mayor será el grado de calidad y adecuación del proyecto, siendo éste caso, justamente un ejemplo de lo contrario: La información gráfica del proyecto incluye un considerable número de

planos con la representación tridimensional de todos los espacios y volúmenes del edificio, con diferentes secciones y desde diferentes puntos de vista, que, aun resultando meritorio el esfuerzo que ha representado su ejecución, nada aporta a la definición del estado actual ni de la reforma proyectada en los locales en los que se debe actuar, mientras que gran parte de la representación gráfica de las propuestas de proyecto, plasmadas en planos y detalles, quedan escasas e incompletamente expresadas. Lo mismo sucede con la información escrita, a la que en muchos de los documentos se ha ido añadiendo texto, en muchas ocasiones sin completar ni clarificar aspectos y en otras duplicando información del mismo u otro documento del proyecto o contradiciéndola, siendo escasas las ocasiones en las que la inclusión de nuevo texto describe, complementa, justifica o explicita aspectos relevantes de las obras.

Con relación a la aparición en obra de precios nuevos, o actuaciones no previstas en proyecto, esto puede estar previsto en la ley, y también puede surgir en cualquier obra debido a circunstancias que eran imprevistas cuando se ha redactado en proyecto. También puede, esta situación, resultar frecuente en obras suscritas entre agentes particulares (en cualquier caso, más frecuente cuanto peor está definido el proyecto...), pero no resulta, sin embargo admisible en las obras contratadas por la Administración, y en ningún caso si las causas que las van a motivar son ya conocidas o detectadas cuando se está redactando el proyecto y pudieran haber sido corregidas en éste antes de la contratación de la obra.

- . Página 8: Memoria constructiva (en la columna relativa al contenido del proyecto presentado):

"Sistema estructural (descripción de la única intervención en el sistema estructural para habilitar un nuevo ascensor)

La anterior afirmación, simplemente es incierta. Como ya se ha comentado con anterioridad (y se viene reclamando su resolución desde el primer borrador del proyecto entregado) en ningún documento del proyecto se ha descrito la estructura de soporte del ascensor, siendo esta, no la única de las intervenciones en el sistema estructural necesaria para instalar un nuevo ascensor, pero sí la que más incidencia va a tener sobre la estructura existente en el edificio, sobre las obras necesarias para cumplir el objetivo del contrato, sobre la estabilidad y la seguridad del edificio, de sus usuarios y de los trabajadores de las obras y sobre el presupuesto de la actuación.

Hay que destacar este aspecto asimismo en todos aquellos puntos del informe que analizan apartados del proyecto relativos al sistema estructural descrito en el proyecto, como en "Cumplimiento del Código técnico" (página 9), "Anejo I-Estructuras" (página 11), y "Planos" (páginas

12 y 13), en los que se debieran haber incluido descripciones, detalles y justificaciones de la estructura de soporte del ascensor.

-. Página 8: Memoria constructiva:

"No se actúa en la envolvente del edificio"

Tampoco es cierta esta afirmación; La envolvente del edificio incluye los huecos de fachada, parte de cuyos huecos el encargo solicita sustituir, aspecto este que sí está incluido en el proyecto presentado (por cierto, con un despiece de ventanas que tampoco resulta aceptable, si bien este aspecto no ha sido incluido antes en este informe, al considerarse que esta inadecuación, aunque hubiese debido estar bien resuelta en el proyecto, podría resultar subsanable durante la dirección de obra).

-. Página 9 punto 5 Sistema de acondicionamiento ambiental e instalaciones:

"5.2 Subsistema de fontanería y saneamiento"

Como ya se ha explicado antes, el sistema de saneamiento propuesto plantea una salida y evacuación del saneamiento para la nueva zona de vestuarios que es virtualmente irrealizable (o únicamente podría serlo ejecutando además obras que no están descritas y con enormes incrementos económicos, de plazo y de incertidumbres e inconvenientes...), aspecto que no se ha querido corregir, pese a ser debida y reiteradamente puesto de manifiesto y explicado pormenorizadamente por los técnicos de la unidad gestora.

-. Página 16: Mediciones y Presupuesto:

Como ya se ha comentado, el documento "Mediciones y Presupuesto" existente en el proyecto presentado presenta más de 30 partidas en las que los textos de las descripciones de estas partidas son del todo ilegibles».

DÉCIMO OCTAVO.- Consta en el expediente el Informe jurídico emitido con fecha 25 de noviembre de 2022 por la Secretaria General Técnica en el que, tras describir los antecedentes de hecho, en su fundamentación jurídica reseña el procedimiento seguido y oposición de la adjudicataria, se valoran las alegaciones presentadas y se propone su desestimación, entendiéndose que ha quedado acreditado que... no ha subsanado en el plazo requerido los defectos denunciados, siendo ello necesario para la correcta ejecución del contrato.

DÉCIMO NOVENO.- La propuesta de Resolución de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, por la que se resuelve el contrato para la redacción del proyecto, y en su caso, de la dirección facultativa

de las obras de reforma de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Pública y Laboral en Landaben, adjudicado por Resolución 365/2018, de 23 de noviembre, a la empresa..., invoca en su fundamentación jurídica los artículos 160 y 232 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP) que disciplinan la resolución. Señala que el apartado c) del artículo 232 de la LFCP establece como causa específica de aquella, para los proyectos de obras, la no subsanación de los defectos advertidos en el plazo requerido al efecto. Detalla lo fijado en la cláusula 20.3 del pliego de condiciones que rige el contrato de servicios, en el que, además, se prevé la facultad de resolución por el incumplimiento de tres órdenes sucesivas notificadas al contratista y, en todo caso, la falta de formalización del contrato por causas imputables al mismo. Y abunda en que, si el contrato de redacción del proyecto de obra se resolviera por causa imputable al contratista, se entenderá automáticamente resuelto el contrato de dirección de obra, no teniendo dicho contratista derecho a indemnización alguna por no haber podido ejecutar ésta.

Describe la tramitación que debe seguir el expediente e informes que han de ser emitidos, manifestando que en el caso concurre el requisito de la oposición expresa de la adjudicataria.

En cuanto a la cuestión de fondo, reproduce resumidamente las alegaciones formuladas por... y afirma que las alegaciones no pueden ser estimadas. A tal fin recoge lo señalado en el informe de los técnicos del SNS-Osasunbidea en cuanto a las omisiones y deficiencias de planteamiento de la estructura de soporte del ascensor, replanteo de las instalaciones de los nuevos vestuarios y duchas, y proyección de la prestación normal durante las fases de la obra del Servicio de Salud Laboral y de la Sección de Prevención del Departamento de Educación. Concluye que el proyecto de... no se ajusta a los requerimientos establecidos en el pliego de licitación y sí necesitaría ser ampliado y modificado para su correcta ejecución.

Igualmente, contesta a la alegación de las instrucciones contradictorias y poco claras, poniendo de relieve que las nuevas indicaciones que se han dado se debían a que el proceso de revisión del proyecto se ha prolongado durante 3 años y 7 meses, habiéndose «realizado numerosas reuniones que han

derivado en cinco versiones del proyecto, las cuales contaban con la documentación desordenada con carencias y contradicciones y de difícil interpretación. Además, en cada versión, y tanto en la documentación corregida o suplementada, como en la original han existido aspectos del proyecto que poco o nada tenían que ver con este proyecto en concreto, tratándose, algunas veces de información genérica proveniente de casas comerciales, presentada sin adaptarse a las necesidades concretas de su instalación en el edificio, o procedente de otros proyectos diferentes».

En cuanto al informe del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Navarra, pone de relieve su falta de objetividad.

Detalla el seguimiento de las distintas versiones del proyecto y falta de respuesta por parte de... al requerimiento del Jefe de Servicio de Gestión Económica y de Profesionales el 19 de enero de 2022, concesión de plazo para su presentación, así como la falta de ajuste a los criterios establecidos por los técnicos de la versión entregada el 9 de febrero de 2022 por la empresa adjudicataria, ...

Se estima de aplicación los apartados 2 y 3 del artículo 228 de la LFCP, así como la procedencia de «la incautación de la garantía constituida en metálico que asciende a 840 euros y el abono de una indemnización equivalente al 20% del precio del contrato, que al ser el precio del contrato correspondiente a la redacción de Proyecto de ejecución 12.705, el 20% correspondiente asciende a 2.541 euros». Y se propone como resolución:

- «1. Resolver el contrato para la redacción del proyecto, y en su caso, de la dirección facultativa de las obras de reforma de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del ISPLN en Landaben, adjudicado por Resolución 365/2018 de 23 de noviembre a la empresa ...
2. Incautar la garantía definitiva que asciende a una cuantía de 840 euros, así como 2.541 euros, correspondientes al 20% del precio del contrato
3. Trasladar la presente Resolución al Servicio de Servicio de Gestión Económica y de Profesionales, a la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud y al Consejo de Navarra, a los efectos oportunos».

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen tiene por objeto la dilucidación de la procedencia de la resolución del contrato para la redacción del proyecto y, en su caso, dirección facultativa de las obras de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio de Instituto de Salud Pública y Laboral de Landaben, adjudicado por Resolución 365/2018, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, a la empresa...

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en «cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo» [artículo 14.1.j)].

La anterior remisión debe entenderse realizada, a los efectos que aquí interesan, al artículo 211 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que al igual que el artículo 109.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establece la necesidad de emisión de dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo en los supuestos, entre otros, de resolución contractual cuando se formule oposición del contratista.

Como ya ha advertido este Consejo de Navarra en anteriores dictámenes, entre otros, 27/2019, 52/2019 y 30/2022, siguiendo doctrina del Consejo de Estado, la oposición del contratista ha de apreciarse cuando exprese su contradicción en el procedimiento de resolución contractual, tanto respecto de la resolución misma como de sus efectos.

En el presente caso concurre tal exigencia, ya que existe expresa oposición de la adjudicataria a la resolución contractual anunciada, deviniendo preceptiva la emisión del dictamen por el Consejo de Navarra.

II.2ª. Marco normativo y competencial de aplicación

En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre contratos y concesiones administrativas, respetando los

principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia [artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra]. En el ejercicio de su competencia, la Comunidad Foral de Navarra aprobó la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, normativa de carácter general que derogó a la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra. La Ley 6/2006 sufrió diversas modificaciones con la finalidad de adaptar su regulación a las Directivas Comunitarias que se iban aprobando en relación con la materia de contratación pública. Así, mediante la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, se adaptó su regulación a las exigencias derivadas de la aprobación de la Directiva 2007/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modificaban las Directivas 89/668/CEE y 92/13/CEE del Consejo.

En la actualidad, la normativa que regula la contratación pública en la Comunidad Foral de Navarra se encuentra recogida en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, que resulta de aplicación al caso que nos ocupa.

Asimismo, con carácter supletorio será de aplicación lo establecido por la legislación estatal en materia de Contratos del Sector Público, al igual que lo establecido por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, vigente en lo relativo a la regulación del procedimiento para acordar la resolución de los contratos públicos.

II.3ª. Tramitación del expediente

Para los supuestos de resolución del contrato, dispone el artículo 124.2 de la LFCP que el procedimiento a seguir será el siguiente:

a) Audiencia del contratista durante un plazo de diez días, cuando el procedimiento se incoe de oficio.

b) Audiencia durante del plazo de diez días de los demás interesados. En los contratos en los que se haya exigido una garantía formal, se deberá dar

audiencia al avalista o asegurador cuando se proponga la incautación de la fianza.

c) Informe de los servicios jurídicos del órgano de contratación.

d) Dictamen del Consejo de Navarra, cuando sea preceptivo, de acuerdo con su legislación específica.

Por su parte, la legislación estatal reguladora de los contratos del sector público y, más concretamente el artículo 224.1 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dispone que «la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca».

Tal remisión nos lleva al Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuyo artículo 109 se regula el procedimiento para la resolución de los contratos administrativos en los siguientes términos:

«1. La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación de oficio o a instancia del contratista, previa autorización, en el caso previsto en el último párrafo del artículo 12.2 de la Ley, del Consejo de Ministros, y cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) Audiencia del contratista por plazo de diez días, en el caso de propuesta de oficio.

b) Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía.

c) Informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los artículos 41 y 96 de la Ley.

d) Dictamen del Consejo de Estado o de órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

2. Todos los trámites e informes preceptivos de los expedientes de resolución de los contratos se considerarán de urgencia y gozarán de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente».

En el presente expediente de resolución contractual, tal y como se deriva de las actuaciones practicadas y de la documentación obrante en poder de este Consejo, se comprueba que constan en el expediente los informes jurídicos de la unidad gestora y los técnicos del Servicio de Infraestructuras del SNS-Osasunbidea. Iniciado el procedimiento de resolución contractual se ha dado traslado de todo ello a la contratista para la formulación de alegaciones y ampliado su plazo a petición de ésta. Se han presentado alegaciones y contestado éstas por informe de los técnicos del Servicio de Infraestructuras del SNS-Osasunbidea. Finalmente, previo informe de la Secretaria General Técnica, se ha presentado la correspondiente propuesta de resolución y ordenado el traslado del expediente a este Consejo de Navarra para la emisión de su dictamen.

De lo anteriormente expuesto se deriva que se han cumplido con los requisitos procedimentales que, para la resolución contractual por causa imputable al contratista, establecen el artículo 109 del ya citado Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y artículo 160.3 de la LFCP.

III.- Resolución contractual por inadecuación de la redacción del proyecto al pliego de licitación e instrucciones dadas a la contratista.

Con carácter general cabe recordar que la resolución contractual constituye una prerrogativa de la Administración que tiene su fundamento, en materia de contratos, como acontece en general en todo el ámbito del Derecho Administrativo, en la consecución del interés público que preside toda actuación de las Administraciones Públicas.

El ejercicio de aquella facultad presupone la concurrencia de alguna de las causas o circunstancias que, en el cumplimiento del contrato adjudicado, impide o hace inconveniente su prosecución hasta su extinción normal.

El artículo 211 de la LCSP tipifica las causas generales de la resolución de los contratos administrativos, recogidas en nuestro ordenamiento foral en el artículo 160 de la LFCP, que en su número 1 prevé:

«Los contratos administrativos serán objeto de resolución cuando concurra alguna de las siguientes causas: (...)

l) Las que se establezcan expresamente en el contrato.

m) Las demás señaladas en esta ley foral»

En lo atinente a los contratos de servicios, el artículo 314 de la LCSP, bajo el título de «Subsanación de errores y corrección de deficiencias», contempla un supuesto específico de resolución contractual, fijando que:

«1. Cuando el contrato de servicios consista en la elaboración íntegra de un proyecto de obra, el órgano de contratación exigirá la subsanación por el contratista de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios que le sean imputables, otorgándole al efecto el correspondiente plazo que no podrá exceder de dos meses.

2. Si transcurrido este plazo las deficiencias no hubiesen sido corregidas, la Administración podrá, atendiendo a las circunstancias concurrentes, optar por la resolución del contrato o por conceder un nuevo plazo al contratista.

3. En el primer caso procederá la incautación de la garantía y el contratista incurrirá en la obligación de abonar a la Administración una indemnización equivalente al 25 por ciento del precio del contrato.

4. En el segundo caso el nuevo plazo concedido para subsanar las deficiencias no corregidas será de un mes improrrogable, incurriendo el contratista en una penalidad equivalente al 25 por ciento del precio del contrato.

5. De producirse un nuevo incumplimiento procederá la resolución del contrato con obligación por parte del contratista de abonar a la Administración una indemnización igual al precio pactado con pérdida de la garantía.

6. Cuando el contratista, en cualquier momento antes de la concesión del último plazo, renunciare a la realización del proyecto deberá abonar una indemnización igual a la mitad del precio del contrato con pérdida de la garantía».

Estas últimas previsiones tienen su reflejo homólogo en la legislación foral de contratación pública en el artículo 228 de la LFCP, «Subsanación de errores y corrección de deficiencias en los proyectos de obra», disponiendo que:

«1. Cuando el contrato de servicios consista en la elaboración íntegra de un proyecto de obra, el órgano de contratación exigirá la subsanación por el contratista de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales,

omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios que le sean imputables, otorgándole al efecto el correspondiente plazo que no podrá exceder de dos meses.

2. Si transcurrido este plazo las deficiencias no hubiesen sido corregidas, la Administración podrá, atendiendo a las circunstancias concurrentes, optar por la resolución del contrato o por conceder un nuevo plazo al contratista.

3. En el primer caso procederá la incautación de la garantía y el contratista incurrirá en la obligación de abonar a la Administración una indemnización equivalente al 20% del precio del contrato.

4. En el segundo caso el nuevo plazo concedido para subsanar las deficiencias no corregidas será de un mes improrrogable, incurriendo el contratista en una penalidad equivalente al 20% del precio del contrato.

5. De producirse un nuevo incumplimiento procederá la resolución del contrato con obligación por parte del contratista de abonar a la Administración una indemnización igual al precio pactado con pérdida de la garantía».

Tal regulación resulta completada con lo dispuesto en el artículo 232 de la LFCP, «Causas específicas de resolución del contrato de servicios», en la que se concreta que:

«1. Son causas específicas de resolución de los contratos de servicios (...)

c) En el caso de los proyectos de obras, la no subsanación de los defectos advertidos en el plazo requerido al efecto.

2. Los contratos complementarios quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal».

En el presente caso, la cláusula 20.3 del pliego de condiciones económico-administrativas del contrato de servicios, cuya resolución se plantea, se remite expresamente a los precitados artículos 160 y 232 de la LFCP. Añade, además, como supuesto específico de resolución contractual, en aras de una puntual y satisfactoria ejecución del servicio técnico, conforme a los intereses generales que persigue la Administración, «el incumplimiento de tres órdenes sucesivas notificadas por escrito de la unidad gestora referidas a las obligaciones asumidas por la contratista en el contrato y, en todo caso, la falta de formalización del contrato por causas imputables al contratista».

A ese respecto, la cláusula 17.1 del pliego de condiciones exige que los «contratos se ejecutarán con estricta sujeción a los compromisos adquiridos por el adjudicatario en su oferta y a las cláusulas y condiciones jurídicas y técnicas que rigen los mismos y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista la Administración», disponiéndose que la ejecución de los contratos se «desarrollará bajo la supervisión, inspección y control de la unidad gestora del contrato, que podrá dictar las instrucciones precisas para el fiel cumplimiento de lo convenido».

El pliego de condiciones suscrito por la contratista habilita igualmente a la Administración para que «en virtud del informe de los técnicos» pueda «exigir la subsanación por el adjudicatario de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios que le sean imputables, otorgándole al efecto el correspondiente plazo, que en ningún caso excederá de 15 días, a partir de la notificación del requerimiento de subsanación». Estableciéndose que «si transcurrido dicho plazo las deficiencias no hubiesen sido corregidas, la Administración (podrá), atendiendo a las circunstancias concurrentes, optar por la resolución del contrato o por conceder un nuevo plazo al contratista».

Bajo estos parámetros deben valorarse los motivos invocados por la Administración para proponer la resolución del contrato, cifrados en la no adecuación del proyecto de reforma al pliego de condiciones y normativa técnica que rige su relación contractual. A esto último se ha opuesto la contratista, quien afirma que el texto finalmente entregado como proyecto técnico cumple con todos los requerimientos que le son exigibles por el condicionado contractual, presentando en su apoyo un informe del Colegio de Ingenieros Industriales de Navarra.

Para dilucidar la cuestión que se nos plantea, punto necesario de partida es el examen de la documentación aportada al expediente, en particular los diversos informes emitidos por los técnicos del SNS a los varios borradores del proyecto presentados por la contratista con fecha 11 de febrero 2019, 28 noviembre de 2019, 22 de diciembre de 2020, 29 de julio de 2021 y último de 9 de febrero de 2022. La premisa de esa ponderación viene dada por el hecho de que la redacción del proyecto tenía que ser realizada conforme al pliego de

condiciones suscrito por la contratista, bajo el control, supervisión e inspección del proyecto por la unidad técnica de la Administración. Conforme a éste, además, la adjudicataria quedaba obligada a cumplir con todas las exigencias de subsanación de errores, omisiones, aclaraciones, etc. que presentara el proyecto redactado, y según lo requerido por la unidad gestora de la Administración.

Del cotejo de aquellos documentos se desprende que los técnicos del SNS-Osansubidea vinieron requiriendo de forma continuada a la adjudicataria la subsanación y enmienda de diversos errores y omisiones técnicas. También queda evidenciado, y se reconoce por la contratista, que le solicitaron la modificación del texto proyectado cuantas veces presentó sus borradores. Esas enmiendas y correcciones, según se deriva de lo recogido en el documento integrado en el pliego condiciones como «descripción técnica», eran acordes con lo allí establecido y resultaban exigibles por la unidad gestora en virtud de las competencias asignadas en el contrato administrativo.

Las deficiencias técnicas denunciadas en los informes de los técnicos de SNS y reputadas como graves son las siguientes:

a) La carencia de descripción de la estructura del soporte del ascensor.

La exigencia de esa previsión aparece detallada en el documento de «Descripción técnica de las actuaciones contempladas en el Proyecto de Reforma», y se recoge en el punto 3, planta baja, l. 4.

La importancia de su enmienda y necesidad de subsanación en el texto del proyecto de... se pone de relieve, más allá de las conversaciones que tuvieron las partes, en el informe de 22 de septiembre de 2021 emitido por los técnicos del SNS. Este requerimiento se explica de la forma siguiente: «ya que todo el sistema del ascensor y su cerramiento no apoyarán sobre el terreno, sino sobre el forjado del vestíbulo, que tiene debajo la planta de semisótano, no habiendo, evidentemente, sido calculado dicho forjado para las sobrecargas debidas al ascensor y su cerramiento, por lo que es más que probable que sea preciso reforzar dicho forjado en la zona, pudiendo incluso ser necesario disponer de algún nuevo pilar (con su correspondiente cimentación) u otros

elementos estructurales, que, al no estar detallados en el proyecto, no están, en principio previstos en ninguna programación técnica, económica ni temporal de la obra».

La trascendencia de esa ampliación del estudio resulta también justificada, señalándose que de ella depende la virtualidad de la actuación en cuanto al ascensor, su coste de ejecución y seguridad de la obra que se acometa.

b) El replanteo del sistema de saneamiento preexistente y la instalación, «reforma y adaptación de las instalaciones según la nueva distribución», previsto en el documento de «Descripción técnica de las actuaciones contempladas en el Proyecto de Reforma», en el punto 3, planta baja, III. 5.

Tal actuación ha sido requerida por los técnicos del SNS- Osansunbidea en los diversos informes de observaciones a los borradores del proyecto técnico adjudicado. El motivo que se esgrime es que no se explican, calculan, ni presupuestan cuestiones relevantes: a) «el trazado de instalación hasta el colector municipal de aguas fecales existente en la calle "E", del Polígono (hacia el que la salida del saneamiento de los vestuarios dirige, según el plano nº41 ...), como tampoco se menciona ni describe el necesario nuevo pozo de enlace con el colector municipal (los existentes quedan a una distancia aún mucho mayor)»; b) «cómo se cruza el vial existente para poder llegar hasta el colector, que está situado detrás de éste (obra civil e hidráulica)»; y c) «no se han estudiado las cotas hidráulicas de salida de este saneamiento, ni estudiado, por tanto, si es posible, o no, llegar hasta el colector de la calle "E" con unas pendientes adecuadas y razonables».

La entidad de tales omisiones se entiende igualmente importante, ya que afectan a las autorizaciones administrativas precisas, al incremento de costes de las obras y a la modificación en ejecución de los contratos que se liciten conforme al proyecto que se ha planteado por...

c) La falta de análisis de cómo se llevarán a cabo las diversas fases de las obras manteniendo todas las prestaciones del Servicio de Salud Laboral y de la Sección de Prevención del Departamento de Educación en uso y actividad

normal, y desarrollo de la previsión de las medidas correctoras, aspecto cuya proyección técnica se exige en la cláusula 22.2 del pliego regulador del contrato; estudio que no se ha realizado en profundidad ni previsto medidas específicas para el caso de incidencias en los diversos borradores del proyecto.

Estas omisiones y deficiencias técnicas, a juicio de este Consejo, no parece que sean de índole menor y la petición de su enmienda no cabe reputarla de arbitraria y abusiva. Es más, esa falta de subsanación puede advertirse como un incumplimiento de las obligaciones que competen a la contratista como prestadora del servicio para el que se la contrató.

Debe tenerse en cuenta que el contrato objeto de controversia constituye una «prestación de servicios» que ha de ser realizada conforme a las prescripciones técnicas fijadas para la adjudicación del contrato, pero también siguiendo las instrucciones de la unidad gestora, como así figura en el pliego de condiciones que rige el contrato firmado.

Estas exigencias derivan de la finalidad contractual perseguida con ese encargo, cual es que todas las prescripciones técnicas y económicas que implican la reforma de los espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra en Landaben se definan de manera completa, exhaustiva y acabada, a fin de que puedan determinarse plena y correctamente los parámetros de licitación del ulterior contrato de obra que ejecute materialmente la reforma. No estamos, por tanto, ante una prestación de servicios que sólo implique para la adjudicataria el cumplimiento de obligaciones de medios, sino también la satisfacción de un resultado, consistente en la correcta definición y plena concreción de todos los parámetros que han de tenerse presentes, sin desviaciones técnicas y económicas, en la licitación del contrato de obra. La redacción del proyecto, como contrato administrativo instrumental y preparatorio del de obra, no puede entenderse en su sentido y finalidad desvinculado de éste. Del correcto cumplimiento del primero, sin errores, omisiones o defectos en su configuración, depende la adecuada ejecución del segundo. En el propio objeto de la relación contractual que implica la redacción del proyecto técnico de la obra a realizar se encuentra ínsita la exigencia de que ésta evite problemas técnicos y jurídicos que desnaturalicen o supongan una modificación de los

términos del ulterior contrato de obra pública que se licite; basta a este respecto cotejar con lo indicado por la STSJ de Canarias de 21 de enero de 2011, número 4/2011.

Por su parte, ... afirma que ha cumplido con las obligaciones fijadas en el pliego de condiciones, entendiéndolo que ello se ratifica por el informe del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Navarra aportado con sus alegaciones.

En relación con aquel, debe indicarse que ese informe no puede considerarse desvirtuado en sí por el mero hecho de que el alegante sea el Presidente del citado Colegio. No obstante, a la vista de las apreciaciones de los técnicos de la Administración Sanitaria, este Consejo de Navarra se ve abocado a asumir las apreciaciones formuladas por ellos respecto a la necesidad de que sean ampliadas las previsiones y estudios técnicos atinentes a la estructura del soporte del ascensor, el funcionamiento del Servicio de Salud Laboral y de la Sección de Prevención en las fases de ejecución de la obra, así como la corrección del diseño del sistema de saneamiento proyectado.

Finalmente, no se puede desconocer que los requerimientos de la unidad gestora, solicitando la enmienda de los borradores del proyecto técnico de 11 febrero de 2019, 28 noviembre de 2019, 22 diciembre de 2020 y 29 julio de 2021, suponen un proceso que se ha extendido durante tres años y medio, cuando la ejecución del contrato de servicios estaba planteada para un periodo mucho menor. Y, a pesar de haberse efectuado un último esfuerzo por parte de la Administración, con el requerimiento de subsanación del proyecto técnico del 19 de febrero de 2022 y ampliación de plazo para ello en quince días, el último texto presentado por..., el 9 de febrero de 2022, sigue sin satisfacer los parámetros indicados por la unidad gestora y prescripciones que figuran en el pliego de condiciones.

En atención a todo ello, y dado que no existen más informes que contradigan de manera adecuada los presentados por la Administración, este Consejo de Navarra estima que ésta se halla legitimada para resolver el contrato de servicios de la redacción del proyecto y dirección facultativa de las

obras de reforma de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Públicas y Laboral en Landaben, con los efectos económicos legalmente previstos.

IV. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la resolución del contrato para la redacción del proyecto y, en su caso, de la dirección facultativa de las obras de reforma de varios espacios de las plantas sótano, baja y primera del edificio del Instituto de Salud Públicas y Laboral en Landaben.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE

EL CONSEJERO-SECRETARIO

Alfredo Irujo Andueza

Hugo López López

LOS CONSEJEROS