

Dictamen 20/2026, de 1 de junio: Resolución de contrato de obras para «Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe».

Solicitante: Ayuntamiento de Añorbe

Ponente: Hugo López López

Interés: Resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista; condición esencial del plazo de ejecución de las obras; penalidades por demora y retención de cantidades

El dictamen tiene como objeto el expediente de resolución de contrato de obras para «Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe». Dicha mejora estaba incluida en el Plan de Inversiones Locales para el periodo 2023-2025, dentro del apartado de Programación Local «dotaciones municipales y concejiles», mediante Resolución de febrero de 2024 del Director General de Administración Local y Despoblación.

El contrato de obras de mejora funcional y de accesibilidad de la Casa Consistorial se adjudicó a la empresa contratista, recogiendo en las cláusulas del mismo que el plazo para la ejecución de las obras era de seis meses a partir de la fecha de formalización del acta de replanteo, es decir, mayo de 2025. Llegada esa fecha, la obra no estaba ejecutada en su totalidad, situación ante la cual el Ayuntamiento optó por no resolver el contrato y prorrogarlo tácitamente. A partir de septiembre de 2025, las obras no sólo se retrasaron, sino que dejaron de seguir ejecutándose, lo que llevó al Ayuntamiento, en octubre de 2025, a solicitar una prórroga del plazo de justificación de la inversión, solicitud que fue atendida por la Dirección General de Administración Local y Despoblación que resolvió ampliar el plazo de justificación de la inversión al ejercicio 2026; advirtiéndose que la justificación de la inversión debía realizarse en dicho año. En noviembre de 2025 la Dirección Facultativa redactó la sexta certificación de la obra, que fue rechazada por la contratista, formulando una propuesta alternativa en diciembre de ese año. Ese mismo mes, la contratista presentó una propuesta de resolución del contrato por mutuo acuerdo. En febrero de 2026, el Ayuntamiento de Añorbe adoptó dos acuerdos: no tomar en consideración las condiciones propuestas por la contratista para una resolución del contrato de obras por mutuo acuerdo; y requerir a la empresa para que en el plazo de 7 días naturales reanudase la ejecución de las obras e instándole a que las finalizase en el plazo de un mes desde la reanudación. Ante el incumplimiento de este plazo el Ayuntamiento inicia en marzo de 2026 el expediente administrativo para la

resolución por incumplimiento culpable de la contratista del contrato de obras, oponiéndose ésta a dicha resolución culpable y a la imposición de penalidades por demora. En abril de 2026 el Ayuntamiento dicta la propuesta de resolución del expediente entendiendo que procede resolver el contrato por incumpliendo culpable de la contratista.

En cuanto a la procedencia de la resolución contractual, la normativa aplicable es la Ley Foral de Contratos Públicos (LFCP) que recoge las causas y los efectos de la resolución del contrato (artículos 160 y 161) y las cláusulas del contrato de adjudicación de las obras.

El motivo en que se basa la propuesta de resolución se refiere al inicial retraso en la ejecución de las obras, a su posterior paralización y, finalmente, a su total abandono. De la documentación que consta en el expediente el Consejo concluye, en contra de lo afirmado por la contratista, que no procede tener en consideración la prórroga del plazo de justificación de la inversión concedida hasta noviembre de 2026, ya que es un acto de la Dirección General de Administración Local relativo a las relaciones entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Navarra, y no una prórroga del plazo contractual entre el Ayuntamiento y la contratista. Por tanto, no hay duda de que el plazo previsto para la finalización de las obras, una vez concedida la prórroga de un mes en febrero de 2026, ha sido incumplido.

El Consejo también afirma que la asignación de un segundo encargo de obra que hizo el Ayuntamiento a la contratista no justifica, en contra de lo alegado por la contratista, el incumplimiento del plazo, ya que se trata de dos trabajos distintos, adjudicados mediante dos resoluciones distintas y a través de procedimientos distintos, sin que la asignación de la segunda obra pueda implicar una alteración en el plazo de ejecución estipulado para la primera. También entiende el Consejo que las desavenencias con la Dirección Facultativa alegadas por la contratista para justificar el retraso no resultan identificadas y contrastan abiertamente con la documentación obrante en el expediente, en la que se pone de manifiesto que los desencuentros que se produjeron en algunos aspectos relativos a la ejecución de la obra vinieron motivados por los errores cometidos por parte de la contratista o de la subcontrata. No queda acreditada tampoco una falta de pago imputable al Ayuntamiento, ni se determina con claridad su importe. Las cantidades pendientes parecen deberse a la falta de documentación aportada por la contratista y a las discrepancias sobre la sexta certificación de obra, vinculadas, además, a defectos de ejecución reconocidos por la propia empresa. En consecuencia, un eventual retraso en el pago no justificaría, ni el retraso, ni el abandono de las obras por parte de la contratista. Es un hecho, no cuestionado por la mercantil, que desde septiembre de 2025 la obra se vio paralizada y tampoco se cuestiona que

en noviembre de 2025 la obra se abandonó y no se atendieron los requerimientos del Ayuntamiento para continuar y finalizar la obra.

El Consejo concluye que se ha producido un incumplimiento del contrato, por cuanto la obra no se ha realizado en el plazo establecido para ello, incluso después de su ampliación mediante prórroga, y que dicho incumplimiento es imputable a la contratista.

Para que proceda la resolución contractual por incumplimiento culpable esté debe tener carácter esencial. Es obvio que la principal obligación contractual del adjudicatario de un contrato de obras es ejecutarla. Se trata de una obligación que sólo puede calificarse de esencial y que ha sido incumplida por parte de la empresa contratista que, tras incurrir inicialmente en significativos retrasos, decidió posteriormente paralizarla para, más tarde, finalmente, abandonarla. En este caso, también el plazo tenía carácter esencial ya que el Pliego de Cláusulas administrativas prevé expresamente la posibilidad de resolver el contrato en caso de demora por acusas imputables a la empresa contratista. También se preveía en los criterios de adjudicación del contrato la asignación de 20 puntos al calendario cronológico y a la planificación del desarrollo de la obra. La especial importancia del elemento temporal viene determinada por el hecho de que el ayuntamiento está obligado a la finalización de las obras en tiempo y condiciones so pena de perder la aportación económica que tiene reconocida para la financiación de la obra según el Plan de Inversiones Locales regulado en la Ley Foral 8/2022, cuyo plazo fue ampliado en los términos expuestos, precisamente, por el incumplimiento por parte de la contratista del plazo inicialmente fijado.

Procede, por tanto, la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista.

En cuanto a la indemnización por daños y perjuicios, la propuesta de resolución no determina el ejercicio de la facultad que compete al Ayuntamiento sobre dicha indemnización (artículo 161 LFCP), por lo que el Consejo no puede pronunciarse sobre la procedencia de la misma.

Respecto de las penalidades por demora que pretende aplicar el Ayuntamiento en la Resolución, el Consejo considera que no proceden, ya que éstas tienen una naturaleza coercitiva y su fin es asegurar la ejecución del contrato y, por tanto, no tienen naturaleza indemnizatoria. Conforme a la LFCP, resulta improcedente iniciar de forma simultánea un expediente de imposición de penalidades por demora y un expediente de resolución contractual, ya que la finalidad coercitiva de dichas penalidades determina que su imposición carezca de objeto una vez que la Administración decide extinguir la relación jurídica, resultando improcedente acumular ambas

medidas de forma concurrente. Tampoco resulta conforme a derecho, por tanto, la retención de las cantidades correspondientes a la sexta certificación para atender y hacer efectiva la penalidad por demora, puesto que este concepto no resulta reclamable. Todo ello sin perjuicio del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados al municipio por la contratista, que pudiera corresponder y que, en todo caso, habrán de determinarse en el expediente de liquidación del contrato.