

Expediente: 15/2026

Objeto: Resolución de contrato de obras para «*Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe*».

Dictamen: 20/2026, de 1 de junio

DICTAMEN

En Pamplona/Iruña, a 1 de junio de 2026,

el Consejo de Navarra, integrado por doña Ana Clara Villanueva Latorre, Presidenta, don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario, doña Inés Olaizola Nogales, don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación de la consulta

El día 23 de abril de 2026 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 (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución de contrato de obras para «*Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe*».

Se acompaña a la consulta el expediente administrativo tramitado por el Ayuntamiento de Añorbe con la propuesta de resolución que es objeto del presente dictamen, en la que se hace constar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la LFCN, se solicita al Consejo de Navarra la reducción del plazo general de emisión del dictamen en atención a la urgencia en concluir el expediente de resolución del contrato, determinado y exigido por

el abandono de la obra por la contratista y su negativa a su reanudación y terminación a la que se le requirió por el acuerdo plenario de 2 de febrero de 2026, para que el Ayuntamiento pueda realizar un nuevo procedimiento contractual que permita la conclusión de la obra en fechas que haga posible la justificación de su terminación en el Plan de Inversiones Locales 2023-2025, en el que se incluye, antes del vencimiento del plazo establecido y fijado para ello por la Resolución 405/2025, de 30 de octubre, del Director General de Administración Local y Despoblación del Gobierno de Navarra, en la concesión de su única prórroga posible, para el 20 de noviembre de 2026.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero: Mediante Resolución 63/2024, de 27 de febrero, del Director General de Administración Local y Despoblación, se incluye definitivamente en el Plan de Inversiones Locales para el periodo 2023-2025, dentro del apartado de Programación Local *«dotaciones municipales y concejiles»*, la inversión denominada *«Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe»* (P3101800E). Conforme al punto segundo de la parte dispositiva de la Resolución, la aportación máxima de la inversión queda fijada en las siguientes condiciones: importe total de la obra sin IVA, 204.467,73 euros; importe auxiliable, 194.554,34 euros; porcentaje de aplicación, 75%; y aportación, 145.915,76 euros.

Según se recoge en el punto cuarto de la parte dispositiva de la referida Resolución, se comunica a la entidad local interesada que la justificación de la inversión, *«tal y como indica el artículo 11.8 se realizará en el ejercicio 2025, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley Foral 8/2022»*.

Segundo: Con fecha 16 de mayo de 2024, el Pleno del Ayuntamiento de Añorbe aprueba el expediente de contratación de las obras de mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial, conforme al Proyecto técnico denominado *«Mejora de accesibilidad Ayuntamiento»*, redactado por ... (arquitectas y arquitecto, ..., ... y ...), con un presupuesto de ejecución

material de 191.363,43 euros, IVA no incluido, y 231.553,39 euros, IVA incluido. El procedimiento de adjudicación es el abierto.

Tercero: La mercantil..., con CIF ..., es la única empresa que concurre a la licitación.

Cuarto: En sesión plenaria celebrada con fecha 2 de agosto de 2024, el Ayuntamiento de Añorbe acuerda, conforme a la propuesta efectuada por la Mesa de Contratación, adjudicar a la empresa..., el contrato de obras de mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial, por un importe de 185.600,00 euros, IVA no incluido, y un plazo de ejecución de seis meses, contados desde el día siguiente al de la firma del acta de replanteo e inicio de las obras.

Quinto: El contrato se formaliza con fecha 4 de noviembre de 2024 y el acta de replanteo de las obras tiene lugar el 25 de noviembre de 2024. Por la empresa adjudicataria se constituye fianza definitiva en garantía de la correcta ejecución de las obras por importe de 7.424,00 euros (4% del precio de adjudicación), mediante transferencia bancaria al número de cuenta del Ayuntamiento de Añorbe.

Sexto: Iniciada la obra, la empresa adjudicataria presenta varias certificaciones de obra aprobadas y firmadas por la dirección facultativa. En concreto, un total de 5 certificaciones por un importe total de 116.094,07 euros: la primera, con fecha 15 de abril de 2025; la segunda, con fecha 15 de mayo de 2025; la tercera, con fecha 13 de junio de 2025; la cuarta, con fecha 17 de julio de 2025; y la quinta, con fecha 29 de septiembre de 2025.

La sexta certificación de obra es presentada por la empresa adjudicataria con fecha 16 de diciembre de 2025 (el documento obrante en el expediente carece de firma) por un importe de 80.584,20 euros, IVA incluido. El informe de la dirección facultativa relativo a esta sexta certificación (carente, igualmente, de firma) está fechado el día 20 de noviembre de 2025, y cifra el gasto de la sexta certificación en 20.671,66 euros, IVA incluido.

Séptimo: Con fecha 15 de octubre de 2025, el Ayuntamiento de Añorbe solicita, mediante instancia dirigida a la Dirección General de Administración Local y Despoblación, la ampliación del plazo para realizar la inversión, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 25.7 de la Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, reguladora del Plan de Inversiones Locales, a cuyo tenor:

«Por circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, mediante resolución del director general con competencia en materia de Administración Local, el plazo de justificación de la ejecución de la inversión se podrá ampliar, por una sola vez, hasta el 20 de noviembre del ejercicio siguiente, previa solicitud motivada realizada por la entidad local hasta el 2 de noviembre del ejercicio que corresponda».

Como justificación de las circunstancias concurrentes refiere lo siguiente:

«Durante la ejecución de la obra se han producido las siguientes circunstancias excepcionales que han impedido el cumplimiento del plazo previsto:

1. Retrasos por mala ejecución de algunos trabajos, especialmente al inicio de las obras.

Las partidas iniciales de obra de excavación, saneamiento enterrado y elementos de estructura transcurrieron a menor ritmo de lo esperable. Los motivos constatados por la Dirección de Obra se listan a continuación:

- Desconocimiento de los trabajadores en obra sobre la manera de realizar los trabajos.*
- Acopio de materiales inadecuados y falta de medios adecuados.*
- Necesidad de repetir algunos trabajos por mala ejecución.*

Algunos ejemplos de estos retrasos por mala ejecución y falta de medios fueron:

- Se ejecutó la excavación desnivelada y posteriormente se rellenó a una cota demasiado alta.*
- Se desencajó un sillar de una de las pilastras del zaguán y hubo que destinar visitas específicas de obra para su recolocación, con implicación directa de la DO en la ejecución.*
- Hubo que rehacer el foso del ascensor, que se hormigonó con el armado mal colocado sin avisar a la DO y posteriormente sin esperas, por lo que hubo que replantear la cimentación del foso hasta tres veces.*
- Los muretes de apoyo bajo las carpinterías se ejecutaron sin armado inicialmente por lo que hubo que repetirlos. Tampoco la geometría se ajustaba a proyecto.*
- El día 7 de marzo de 2025, tras visita realizada el día anterior, se ordena a la empresa constructora la paralización de la obra debido a que la subcontrata*

principal de albañilería y estructura no cumplía con los requerimientos básicos de seguridad de sus trabajadores ni había entregado la documentación necesaria ni la adhesión al plan de seguridad y salud. Esta paralización duró una semana, cuando la empresa constructora aportó lo requerido, esta vez con una nueva subcontrata.

2. Retrasos injustificados en el trabajo por parte de la empresa constructora adjudicataria de la obra.

A lo largo de los meses el ritmo de los trabajos en la obra ha ido disminuyendo, transcurriendo días e incluso semanas enteras sin avances.

3. Ejecución de partida de carpintería metálica disconforme a las determinaciones de proyecto, a las indicaciones de la Dirección de Obra y a las normas de buena construcción.

La partida de carpintería metálica prevista en el proyecto no ha sido correctamente ejecutada, ya que ni la geometría ni el sellado se ajustan a los requerimientos del proyecto y las pautas de buena construcción. Las carpinterías no se ajustan adecuadamente al trazado de los arcos, para lo cual se indicó la necesidad de sacar plantillas.

Ante la negativa por parte de la empresa constructora de modificar las carpinterías aduciendo un problema de mal entendimiento de las órdenes de la Dirección de Obra, y ante la imposibilidad de rehacerlas del mismo material en un coste y plazo razonables, a propuesta de la Dirección de Obra, el Ayuntamiento promotor ha decidido rehacer las carpinterías en madera.

La disconformidad con esta partida se trasladó por parte de la DO a la empresa constructora en visitas realizadas el 23 de julio y el 6 de agosto de 2025. Posteriormente se repitió visita a obra con presencia de la empresa subcontratada para la ejecución de la carpintería, sin obtenerse solución para resolver los problemas mencionados.

El día 24 de septiembre se traslada a la empresa constructora la disconformidad con esta partida mediante correo electrónico en referencia a la visita realizada el 17 del mismo mes: “no se ha reparado la carpintería metálica de acuerdo con las instrucciones dadas el 3 septiembre. Tampoco se han recibido las plantillas solicitadas para comprobar la adecuación de las curvas. La carpintería metálica no cierra los huecos, se ha colocado sin juntas de estanqueidad y no respeta la composición con montantes verticales y particiones centradas. No puede aceptarse.”

En la visita del 24 de septiembre: “en vista de que no se da respuesta se buscará desde la DO otra propuesta para coordinar con el promotor”.

La DO dio orden el día 1 de octubre de retirar la carpintería mal ejecutada para poder continuar con la obra y ejecutar una nueva carpintería. Dicha orden se reiteró en posteriores visitas y reuniones y a día de hoy sigue sin retirarse.

4. Ejecución de partida de fachada de piedra disconforme a las determinaciones de proyecto, a las indicaciones de la Dirección de Obra y a las normas de buena construcción.

El proyecto contempla la restitución de un hueco de puerta en fachada a su configuración original de ventana con dintel de piedra, similar a otros huecos del mismo edificio. Ante la asignación económica de esta partida prevista en el presupuesto del proyecto, la empresa constructora anuncia que la piedra se cortará y trabajará en obra, para lo cual la DO acude el día 24 de febrero de 2025 a la ubicación indicada por la empresa constructora para seleccionar las piedras que considera más adecuadas para realizar este trabajo. Posteriormente, hasta tres veces se ha desmontado total o parcialmente el trabajo debido a su ejecución incorrecta: tamaños de piezas inadecuados, juntas demasiado anchas, pérdida de horizontalidad en las llagas, ausencia de dibujo, colocación con materiales inadecuados y labra incorrecta. Desde un principio se trasladó a la DO que el trabajo de la piedra quedaría bien ejecutado e integrado con el resto de la fachada. A día de hoy, casi 8 meses tras la elección de la piedra, la fachada sigue sin estar bien ejecutada.

Se adjuntan fotografías ilustrando los aspectos más relevantes descritos en los puntos anteriores y documentación anexa.

4. CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos en el apartado anterior por los que el plazo de la ejecución de la obra no ha podido cumplirse, se solicita la ampliación de plazo para la ejecución de las obras de “Mejora funcional y de accesibilidad en Casa Consistorial de Añorbe”».

La ampliación solicitada es aprobada Mediante Resolución 405/2025, de 30 de octubre, del Director General de Administración Local y Despoblación, en ella se indica que la inversión se realizará en el ejercicio de 2026, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, reguladora del Plan de Inversiones Locales.

Octavo: Con fecha 1 de diciembre de 2025 la dirección facultativa de obra emite un informe denominado «Informe de dirección de obra» que refiere el estado de las obras y las cantidades pendientes del siguiente modo:

«2. LISTADO DE DESPERFECTOS Y FALTAS

2.1 Desperfectos

2.1.1. Placa de anclaje de la estructura del ascensor: taladro y colocación de redondo sin respetar la dimensión de recubrimiento según CE. Picado de hormigón y eliminación de recubrimiento en armado previo.

Intervención: desmontado de revestimiento de madera, reparación del anclaje, protección de armaduras, continuidad de la soldadura.

2.1.2. Ejecución de hueco de ventana en sillería: ejecución de fábrica sin relación con la existente, ni en acabado-labra, ni en dimensiones, etc. Afección al paño superior por movimiento y rotura de piezas.

Intervención: acuífado de fábrica existente, apeos necesarios y desmontado de las piezas colocadas para posterior ejecución de nueva fábrica de sillería acorde a las especificaciones de proyecto y DO.

2.1.3. Falso techo planta segunda: falso techo no horizontal en el encuentro con la tabica sobre la puerta de vidrio.

Intervención: desmontado del tramo afectado y ejecución horizontal del falso techo y encuentro con la tabica. Pintura posterior.

2.1.4. Pavimento de baldosa tipo adoquín en patio: sin acabar, pendientes sin continuidad que generan charcos, cejas excesivas.

Intervención: desmontado de las zonas afectadas y recolocación, así como remate del perímetro.

2.1.5. Pavimento del zaguán: cejas excesivas.

Intervención: desmontado de las piezas afectadas y colocación de nuevas.

2.1.6. Arquetas rellenables en planta baja: marcos sucios y deformados, con grandes holguras y sin correspondencia con las rasantes en las tapas por acumulación de restos.

Intervención: desmontado, limpieza y recolocación de las tapas respetando las rasantes. Sellado de las holguras.

2.1.7 Carpintería de acero en cierres interiores y exteriores: sin sellado ni adaptación adecuada a los huecos, etc. (Informe de DO de 7 de noviembre de 2025).

Intervención: desmontado y retirada de las carpinterías para su corrección.

2.1.8. Piezas rotas en arcos y fábrica junto a carpinterías: roturas de distintas consideraciones.

Intervención: reparaciones con mortero de restauración y colocaciones de nuevas piezas de piedra labrada.

2.1.9. Primera grada en escalera existente: recubrimiento inadecuado con mortero en pisa embebida en el pavimento y ejecución incorrecta de bocel en la primera grada.

Intervención: picado de mortero y colocación de pisa de madera en parte inferior y reelaboración de bocel con mortero de restauración adecuado.

2.1.10. Arreglo planeidad en esquina baño PB.

Intervención: reparación de encuentro de tabiques en esquina que presenta falta de planeidad e irregularidades. Pintado.

2.1.11. Luminaria emergencia no funciona.

Intervención: revisión y arreglo.

2.1.12. Arreglos en puntos mal terminados de pintura.

Intervención: repasos pintura.

2.2 Faltas

Además de las partidas no ejecutadas, encontramos en la obra una serie de faltas que deben resolverse vinculadas a la Certificación 6 y que principalmente son carencias documentales o puestas en marcha.

2.2.1. Certificados punto autorizado de residuos.

2.2.2 Vidrios de carpinterías en ventanas colocadas: ficha del producto y certificado de la colocación.

2.2.3. Ascensor: completar trámites, documentación y registro. Puesta en marcha.

2.2.4. Instalación de incendios: colocación y puesta en carga de BIE, comprobación de presión y timbrado. Certificados de elementos colocados (emergencias).

2.2.5. Calefacción: puesta en marcha.

2.2.6. Telecomunicaciones: comprobaciones y documentación.

2.2.7. Sustitución de puerta corredera en baño PB».

3. CANTIDADES PENDIENTES

Se presenta la siguiente tabla con las cantidades pendientes de certificar correspondientes a desperfectos y faltas:

		PENDIENTE CERTIFICAR GG BI	IVA	SUB TOTALES
Reparación 1	Placa anclaje	261,8	54,98	316,78
Reparación 2	Retirada sillería	0	0	0
Reparación 3	Falso techo	235,72	49,5	285,22
Reparación 4	Adoquín	572,39	120,2	692,59
Reparación 5	Pavimento zaguán	0	0	0
Reparación 6	Arquetas	0	0	0
Reparación 7	Retirada carpinterías	0	0	0
Reparación 8	Piedras rotas	0	0	0
Reparación 9	Grada escalera	0	0	0
Reparación 10	Pared baño PB	0	0	0
		PENDIENTE CERTIFICAR GG BI	IVA	SUB TOTALES
Reparación 11	Luminaria	0	0	0
Reparación 12	Arreglos pintura	0	0	0
		1.069,91	224,68	1.294,59

Falta 1	Certificados residuos	182,63	38,35	220,98
Falta 2	Fichas vidrios	0	0	0
Falta 3	Ascensor	7.520,80	1.579,37	9.100,17
Falta 4	Certificados BIE+extint	59,5	12,5	72
Falta 5	Calefacción	357	74,97	431,97
Falta 6	Telecomunicaciones	0	0	0
Falta 7	Puerta corredera	535,5	112,46	647,96
		8.655,43	1.817,64	10.473,07

En el supuesto de que el Ayuntamiento asumiera la reparación de los desperfectos y la subsanación de las faltas, se presenta la siguiente estimación de costes:

		COSTE AYTO	IVA	SUBTOTALES
Reparación 1	Placa anclaje	693,77	145,69	839,46
Reparación 2	Retirada sillería	6.759,20	1.419,43	8.178,63
Reparación 3	Falso techo	499,8	104,96	604,76
Reparación 4	Adoquín	854,42	179,43	1.033,85
Reparación 5	Pavimento zaguán	468,86	98,46	567,32
Reparación 6	Arquetas	130,9	27,49	158,39
Reparación 7	Retirada carpinterías	1.428,00	299,88	1.727,88
Reparación 8	Piedras rotas	1.566,04	328,87	1.894,91
Reparación 9	Grada escalera	1.175,72	246,9	1.422,62
Reparación 10	Pared baño PB	511,7	107,46	619,16
Reparación 11	Luminaria	97,58	20,49	118,07
Reparación 12	Arreglos pintura	345,1	72,47	417,57
		14.531,09	3.051,53	17.582,62
		COSTE AYTO	IVA	SUBTOTALES
Falta 1	Certificados residuos	200	42	242
Falta 2	Fichas vidrios	110	23,1	133,1
Falta 3	Ascensor	7.520,80	1.579,37	9.100,17
Falta 4	Certificados BIE+extint	300	63	363
Falta 5	Calefacción	500	105	605
Falta 6	Telecomunicaciones	300	63	363

Falta 7	Puerta corredera	650	136,5	786,5
		9.580,80	2.011,97	11.592,77

Hay que tener en cuenta que las reparaciones y la subsanación de las faltas pueden conllevar otros gastos que no son previsibles en este momento, como por ejemplo la necesidad de reparar instalaciones si las pruebas de puesta en marcha no son satisfactorias. Si es el Ayuntamiento quien asume esta subsanación, se reserva el derecho de reclamar los costes no previstos en este momento pero que se deriven de dichas subsanaciones».

Noveno: Constan tres documentos en el expediente numerados correlativamente con los ordinales 28, 29 y 30, denominados respectivamente: 4 PROPUESTA RESOLUCION AYTO REUNIÓN 11 DIC 2025; 20251218_Otros_PROPUESTA ... RESOLUCIÓN CONTRATO OBRAS AYO MUTUO ACUERDO (6); 20251218_Otros_PROPUESTA ACUERDO ... RESOLUCION MUTUOACUERDO CONTRATO OBRAS AYTO (4). Todos ellos carecen de firma.

El primer documento es del siguiente tenor literal:

«OPCIÓN 1: MUTUO ACUERDO

Condiciones para el acuerdo:

1º- Abono del 50% de la 6ª Certificación: 10.285,83 euros.

2º- Realizar por parte de ... TODAS las reparaciones y subsanar TODAS las faltas recogidas en el documento, con resultado satisfactorio para el promotor a criterio de la DO. Estas acciones se llevarán a cabo en un plazo de 30 DÍAS LABORABLES y no conllevarán ningún gasto extra para el Ayuntamiento.

3º- Como resultado se abonará el 50% restante de la Certificación 6 (10.285,83 euros) así como el 100% de las partidas ejecutadas correctamente y en el plazo establecido (1.294,59 euros + 10.473,07 euros). De estas cantidades se deducirán los siguientes gastos que han resultado ineludibles para el Ayuntamiento:

- Honorarios DO: debido al incremento de visitas a obra por aumento del plazo de ejecución, asistencia a reuniones derivadas de la inesperada marcha de la obra y redacción de informes no previstos en el desarrollo normal de la obra: 5.943,20 euros + IVA. Para facilitar el acuerdo, la DO facturará el 50% de estos honorarios + IVA, que suponen la suma de 3.595,64 euros.

	OPCIÓN 1

50% C6 AHORA	10.285,83
PASADO PLAZO Y TODO OK	18.457,85
TOTAL	28.743,68

4º- Para facilitar el acuerdo, el Ayuntamiento no pondrá en marcha el procedimiento para aplicar la penalización firmada en contrato.

5º- Para facilitar el acuerdo, el Ayuntamiento no reclamará ninguna cantidad en concepto de daños y perjuicios para el Ayuntamiento ni para la DO debido al retraso de las obras.

6º- Como consecuencia de la firma de este acuerdo, ... se compromete a rescindir el contrato de mutuo acuerdo con el Ayuntamiento sin posibilidad de posteriores acciones por parte de

7º- La firma de este acuerdo no exime a ... de las responsabilidades contractuales en cuanto a garantía de las obras realizadas.

8º- El Ayuntamiento se reserva el derecho de reclamar a ... la cantidad parcial o íntegra de subvención concedida por Gobierno de Navarra en el caso de que sea retirada por causa del retraso en la entrega de la obra.

OPCIÓN 2: RESCISIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO

Pago de certificación 6 (20.571,66 euros) a la cual se descuenta:

-Asunción de los trabajos recogidos en el documento por parte del Ayto. (17.582,62 euros + 11.592,77 euros)

-Honorarios DO por incremento de obra (7.191,27 euros)

-Penalización por plazo (200 días) (14.848,00 euros)

-Daños y perjuicios Ayto (4.200 euros)

-Daños y perjuicios DO (1.200 euros)

		OPCIÓN 2
RECLAMACIÓN		-36.043,00

El saldo de este planteamiento resulta negativo para ... en - 36.043,00 euros.

El Ayuntamiento se reserva el derecho de reclamar a ... la cantidad parcial o íntegra de subvención concedida por Gobierno de Navarra en el caso de que sea retirada por causa del retraso en la entrega de la obra».

El segundo de los documentos tiene el siguiente contenido:

«PROPUESTA DE DE RESOLUCIÓN POR MUTUO ACUERDO DEL CONTRATO DE LAS OBRAS DE MEJORA FUNCIONAL Y DE ACCESIBILIDAD EN LA CASA CONSISTORIAL DEL AYUNTAMIENTO DE AÑORBE

1º. 6º certificación de obra, cuyo importe asciende a 66.598,51 euros, con IVA 80.584,20 euros

Abono del 50% en el momento de la firma del acuerdo: 40.292,10 euros,

2º Desperfectos y faltas contenidos en el informe de la Dirección de Obra de 1/12/25: se valoran, según presupuesto que se adjunta al presente documento, en 6.909,10 euros, IVA incluido.

Su importe se descuenta de la liquidación final por la resolución del contrato, por lo que no conllevará ningún gasto extra para el Ayuntamiento.

3º a) Abono del 50% restante de la 6ª certificación en plazo de un mes desde la firma del acuerdo: 40.292,10 euros.

b) En cuanto al abono del 100% de las partidas ejecutadas correctamente, por cuantía de 1.294,59 euros y 10.473,07 euros, a que se refiere la propuesta del Ayuntamiento, ambas cantidades se incluyen en la 6ª certificación de obra indicada en el apartado primero por total importe de 80.584,20 euros (IVA incluido).

c) No procede hacer pago del 50% de los honorarios adicionales facturados al Ayuntamiento por la Dirección de Obra, pues el incremento de visitas por aumento del plazo de ejecución, asistencia a reuniones derivadas de la marcha de la obra y redacción de informes no previstos, en absoluto es imputable a la contratista, sino al propio Ayuntamiento que ha encargado con posterioridad la obra de reforma de la sala existente en la planta segunda de la Casa Consistorial, y a los retrasos de la Dirección de Obra en la realización de su actividad profesional en relación con ambas obras.

d) Obra de reforma en la sala existente en la Sala 2a de la Casa Consistorial: se aprobó por Resolución del Ayuntamiento de Añorbe de 14/11/25 un presupuesto total, IVA incluido de 29.880,15 euros.

Y tras la realización de la obra, únicamente se ha certificado por importe de 19.859,15 euros, IVA incluido, cuando se ha ejecutado obra por la contratista por el importe del presupuesto aprobado por el Ayuntamiento. La diferencia son 10.021,00 euros.

e) Devolución del importe de la garantía prestada en su día por importe de 7.424 euros (4% del importe de la adjudicación), que tendrá lugar al finalizar el periodo de garantía de siete años a contar desde la fecha del acuerdo de resolución de los contratos, es decir el ***** de diciembre de 2032.

La cantidad total sería la resultante de la siguiente liquidación:

50 % 6 a certificación	Firma del acuerdo	40.292,10
Desperfectos y faltas	Un mes desde el acuerdo	-6.909,10
50% 6ºcertificación	Un mes desde el acuerdo	40.292 10
Honorarios adicionales D.O.	----	

<i>Pendiente obra 2 planta</i>	<i>Un mes desde el acuerdo</i>	<i>10.021 00</i>
<i>Total</i>		<i>83.696,10</i>

4º. El Ayuntamiento renuncia a reclamar la penalidad por demora en la ejecución de la obra, prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En ningún caso se considerará demora o retraso el periodo que discurra desde que el pasado 11 de diciembre de 2025 tuvo lugar la reunión entre las partes en la que comenzó la negociación para la resolución de los contratos de obra de mutuo acuerdo.

5º. El Ayuntamiento renuncia a reclamar penalidades por presuntos incumplimientos de la contratista, así como indemnización por daños y perjuicios, que se regulan en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

6º. ... renuncia al ejercicio de las acciones que le pudieran corresponder contra el Ayuntamiento de Añorbe y contra la Dirección Facultativa de la Obra en reclamación de cantidad como consecuencia de las obras señaladas con anterioridad.

7º . La firma de este acuerdo no exime a ... de las responsabilidades contractuales en cuanto a garantía de las obras realizadas».

El tercer documento, vinculado al anterior, contiene una propuesta de resolución por mutuo acuerdo del contrato de obras de mejora funcional y de accesibilidad en la casa consistorial del Ayuntamiento de Añorbe. El clausulado es el siguiente:

«PRIMERO. Abono de la sexta certificación de obra.

La sexta certificación de obra asciende a 66.598,51 euros, más IVA, lo que supone un total de 80.584,20 euros.

El Ayuntamiento abonará su importe como seguidamente se indica: El 50% del importe total de dicha certificación, esto es, 40.292,10 euros, en el mismo acto de la firma del presente acuerdo.

El 50% restante, por importe de 40.292,10 euros, en el plazo máximo de un mes desde la firma del acuerdo.

SEGUNDO. Desperfectos y faltas recogidos en el informe de la Dirección de Obra.

Los desperfectos y faltas señalados en el informe de la Dirección de Obra de fecha 1 de diciembre de 2025 se valoran, conforme al presupuesto que se acompaña, en 6.909,10 (IVA incluido),

Dicho importe será descontado directamente de la liquidación final derivada de la resolución contractual, sin que ello suponga gasto adicional alguno para el Ayuntamiento.

TERCERO. Honorarios adicionales de la Dirección de Obra.

No procede el abono por parte de ... del 50% de los honorarios adicionales facturados al Ayuntamiento por la Dirección de Obra, dado que el incremento de visitas, reuniones, asistencia técnica y redacción de informes no previstos no es imputable a la contratista, sino:

A la decisión del propio Ayuntamiento de promover con posterioridad la obra de reforma de la sala existente en la segunda planta de la Casa Consistorial.

A los retrasos e incidencias en la actuación profesional de la Dirección de Obra en relación con ambas actuaciones.

CUARTO. Obras de reforma en la sala de la segunda planta de la Casa Consistorial.

Mediante Resolución del Ayuntamiento de Añorbe de fecha 14 de noviembre de 2025, se aprobó un presupuesto total para la reforma de la sala de la segunda planta por importe de 29.880,15 euros (IVA incluido).

No obstante, tras la ejecución material de la obra, únicamente se ha certificado un importe de 19.859,15 euros (IVA incluido), pese a haberse ejecutado por la contratista la totalidad de la obra conforme al presupuesto aprobado.

La diferencia pendiente de abono asciende a 10.021,00 euros, que deberá ser satisfecha por el Ayuntamiento en el plazo máximo de un mes desde la firma del presente acuerdo.

QUINTO. Devolución de la garantía definitiva.

El Ayuntamiento procederá a la devolución íntegra de la garantía definitiva constituida en su día por..., por importe de 7.424,00 euros, equivalente al 4% del importe de adjudicación, al finalizar el plazo de garantía de siete años, a computar desde el día de la fecha del presente documento, es decir el **** de diciembre de 2032.

SEXTO. Liquidación económica total.

La liquidación resultante de la resolución contractual asciende a:

50 % 6ª certificación	Firma del acuerdo	40.292,10
Desperfectos y faltas	Un mes desde el acuerdo	-6.909,10
50% 6ª certificación	Un mes desde el acuerdo	40.292,10
Honorarios adicionales D.O.	-----	----
Pendiente obra 2ª planta	Un mes desde el acuerdo	10.021,00
Total		83.696,10

SEPTIMO. Renuncia a penalidades por demora.

El Ayuntamiento renuncia expresamente a la imposición y reclamación de la penalidad por demora en la ejecución de la obra prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas, dejando constancia de que los eventuales retrasos producidos no son imputables de forma exclusiva ni principal a la contratista, sino a causas ajenas a su esfera de control, debidamente documentadas en el expediente.

Las partes convienen que en ningún caso se considere retraso o demora en la ejecución de la obra, el periodo que discorra desde que el pasado 11 de diciembre de 2025 tuvo lugar la reunión entre las partes en la que comenzó la negociación para la resolución de los contratos de obra de mutuo acuerdo.

OCTAVO. Renuncia a penalidades e indemnizaciones adicionales.

El Ayuntamiento renuncia a la exigencia de penalidades por presuntos incumplimientos contractuales, así como a la reclamación de indemnización por daños y perjuicios, que se regulan en la Ley Foral

2/2018.

NOVENO. Renuncia de acciones por parte de la contratista.

... renuncia al ejercicio de cuantas acciones pudieran corresponderle frente al Ayuntamiento de Añorbe, y frente a la Dirección Facultativa de la Obra, en relación con los contratos y las obras ejecutadas, siempre y cuando el Ayuntamiento cumpla íntegra y puntualmente las obligaciones económicas asumidas en el presente acuerdo, las cuales tendrán carácter transaccional y liquidatorio.

DECIMO. Garantía de las obras ejecutadas.

La firma del presente acuerdo de resolución no exime ... de las responsabilidades contractuales y legales relativas a la garantía de las obras ejecutadas, en los términos previstos en el contrato y en la normativa de aplicación».

Décimo: Con fecha 2 de febrero de 2026, se emite informe jurídico por el Secretario Municipal. El informe, tras referir los antecedentes y normativa de aplicación, alcanza las siguientes conclusiones:

«Primera. - El Pleno debe desestimar la propuesta de resolución de mutuo acuerdo del contrato de obras de mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial presentada por la empresa adjudicataria ...

Segunda. - Requerir a la empresa adjudicataria, la reanudación de la ejecución de las obras y que las finalice en el plazo de un mes desde el día de la reanudación.

Tercera.- Requerir a la empresa adjudicataria la entrega de la documentación necesaria para la puesta en funcionamiento y posterior mantenimiento del ascensor instalado en la Casa Consistorial.

Cuarta.- Advertir a la empresa adjudicataria que, en el caso de no proceder a la reanudación de las obras en el plazo indicado, el Ayuntamiento iniciará expediente de resolución del contrato de obras».

Undécimo: Con fecha 2 de febrero de 2026, la dirección facultativa remite un correo electrónico al Ayuntamiento en el que incluye la relación de trabajos pendientes para completar la ejecución de las obras, por un importe

de 54.057,64 euros, IVA no incluido (65.409,75 euros IVA incluido). Además, se indica que el arreglo de la tarima instalada, que presenta daños por humedad, está pendiente de contabilizar.

El correo electrónico incorpora, asimismo, una tabla en la que se detallan de manera minuciosa los trabajos pendientes y los importes correspondientes a cada uno de ellos.

Duodécimo: El Pleno del Ayuntamiento de Añorbe adopta, con fecha 2 de febrero de 2026, un primer acuerdo, consistente en:

«Primero.- No tomar en consideración las condiciones que propone la mercantil contratista para una eventual resolución del contrato de obras por mutuo acuerdo.

[...]».

Y un segundo acuerdo, que se formula en los siguientes términos:

«Primero.- Requerir a la empresa, para qué en el plazo de 7 días naturales, contados desde el día siguiente al de la notificación del presente acuerdo, reanude la ejecución de las obras de mejora funcional y accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe y las finalice en el plazo máximo de un mes contado desde el día en que se produzca la reanudación, que deberá ser constatada por la Dirección Facultativa.

Segundo.- Requerir a la empresa para que en el plazo de 7 días naturales, contados desde el día siguiente al de la notificación del presente acuerdo, entregue en el Ayuntamiento de Añorbe la documentación necesaria para la puesta en marcha y posterior mantenimiento del ascensor instalado en la Casa Consistorial.

Tercero.- Advertir a la empresa ... que en el caso de no reanudar la ejecución de las obras en el plazo señalado, el Ayuntamiento de Añorbe procederá a la iniciación del procedimiento de resolución del contrato de mejora funcional y accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe por incumplimiento por la empresa adjudicataria del plazo señalado en el Pliego de Cláusulas Administrativas regulador de la adjudicación y ejecución de las obras, con imposición de las penalidades correspondientes.

Cuarto.- Notificar el presente acuerdo a la empresa adjudicataria ... con CIF

Quinto.- Advertir que el presente acuerdo no es definitivo en vía administrativa, por lo que, contra el mismo, no cabe la interposición de recurso por tratarse de un acto de trámite, sin perjuicio que, de conformidad con el artículo 112.1, in fine, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los interesados puedan efectuar las alegaciones que estimen convenientes, para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento».

Consta en el expediente burofax de notificación a la empresa contratista de sendos acuerdos, que se practica con fecha 6 de febrero de 2026.

Decimotercero: El 17 de febrero de 2026, la contratista presenta escrito de alegaciones en el que expone su disconformidad con la causa invocada por el Ayuntamiento para la resolución del contrato, con referencia, tanto al contrato de obras, como al que tiene por objeto la *«Reforma de la sala existente en la planta segunda de la Casa Consistorial de Añorbe para uso como sede de la Asociación de Personas Jubiladas de Añorbe»*. Asimismo, reitera su propuesta de resolución de mutuo acuerdo que formuló el 18 de diciembre de 2025 y que el primer acuerdo plenario ya rechazó.

Decimocuarto: Con fecha 25 de febrero de 2026, doña ... Arquitecta, colegiada nº ... del Colegio Oficial de Arquitectos de Navarra, don ..., colegiado nº...del Colegio Oficial de Arquitectos de Navarra, doña ..., Arquitecta, colegiada nº ...del Colegio Oficial de Arquitectos de Navarra, en su condición de Directores de Obra y miembros de la dirección facultativa, CERTIFICAN:

«Que en la obra “MEJORA DE ACCESIBILIDAD. AYUNTAMIENTO DE AÑORBE”, sita en PLAZA DE LOS FUEROS 1. AÑORBE, promovida por el AYUNTAMIENTO DE AÑORBE, y contratada con ..., mediante burofax recibido por la empresa en fecha 06/02/2026 se concedió a la contratista un plazo improrrogable de “siete días naturales” para reanudar los trabajos, previamente interrumpidos de manera injustificada.

Transcurrido dicho plazo el día 13/02/2026».

Decimoquinto: Con fecha 25 de febrero de 2026, el Secretario Municipal del Ayuntamiento de Añorbe emite el siguiente certificado:

«1º.- Que el Pleno del Ayuntamiento de Añorbe, en sesión celebrada el día 2 de febrero de 2026, adoptó el acuerdo cuya parte dispositiva es la que se transcribe a continuación:

[...].

2º.- Que el anterior acuerdo fue notificado a la empresa ... el día 6 de febrero de 2026, a las 08:49 horas, mediante burofax nº NB00042647920.

3º.- Que finalizado el día 13 de febrero de 2026 el plazo de 7 días naturales señalado en el acuerdo de Pleno de 2 de febrero de 2026 y personados en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe el Alcalde, ..., el segundo

Teniente de Alcalde, ... y el Secretario del Ayuntamiento de Añorbe, el día 16 de febrero de 2026, se hace constar lo siguiente:

-Realizada una revisión general del estado de la obra y sus instalaciones se observa que se encuentran en el mismo estado y condiciones en que se produjo la paralización de las obras.

-No hay presencia de maquinaria, herramientas ni materiales.

-No hay presencia de personal de la empresa adjudicataria.

4º.- Que no se ha recibido en el Ayuntamiento ninguna comunicación de la empresa adjudicataria en la que manifieste su voluntad de reanudar la ejecución de las obras.

5º.- Que la empresa adjudicataria no ha entregado en el Ayuntamiento la documentación requerida en el acuerdo del Pleno de 2 de febrero de 2026».

Decimosexto: Con fecha 27 de febrero de 2026, se emite Informe-propuesta por la Secretaría Municipal, actuando en su condición de unidad gestora del contrato. En este caso, propone la imposición a la contratista de una penalidad por demora por importe de 19.599,36 euros, correspondiente a una demora en la ejecución del contrato de 264 días con una penalidad/día de 74,24 euros.

Decimoséptimo: El Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el 2 de marzo de 2026, adopta acuerdo del siguiente tenor en su parte dispositiva:

«1.- Iniciar expediente administrativo para la resolución por incumplimiento culpable de la contratista del contrato de obras de “Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe”, por razón de los graves incumplimientos contractuales señalados, y para la imposición a la misma de penalidades por la demora incurrida en el cumplimiento del plazo contractual.

2.- Incorporar al expediente todos los informes, requerimientos, comunicaciones, actos y resoluciones a los que se ha hecho referencia en el cuerpo de este acuerdo, así como toda la documentación obrante en esta Administración referente a su objeto.

3.- Otorgar a ... en su condición de contratista, trámite de audiencia durante el plazo de diez días a contar desde el siguiente a la notificación del presente acuerdo en el que podrá presentar las alegaciones y los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

4.- Proceder, como medida provisional dirigida a asegurar la eficacia de la penalidad por demora que en su caso se le imponga a la contratista, a la retención del importe de la certificación nº 6 practicada por la Dirección Facultativa.

5.- Advertir a ... que la resolución del contrato de obras de “Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe” conllevará que deba indemnizar de los daños y perjuicios ocasionados a la Administración y al interés público que serán determinados en el subsiguiente expediente de liquidación del contrato que se seguirá al efecto».

El anterior acuerdo plenario es notificado a la contratista, mediante burofax el 4 de marzo de 2026, a fin de hacer efectivo el trámite de audiencia.

Decimoctavo: Con fecha 18 de marzo de 2026, la contratista presenta escrito de alegaciones en el que se opone a la resolución culpable del contrato de obras de «Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe», y a la imposición de penalidades por demora. Fundamenta el escrito en las siguientes alegaciones:

«PRIMERA.- Sobre la inexistencia de una base temporal cierta, determinada y exigible tras la prórroga acordada de facto.

La causa resolutoria invocada por el Ayuntamiento se funda en un supuesto incumplimiento del plazo de ejecución. Sin embargo, de la propia documentación municipal resulta que, llegado el vencimiento inicial del contrato, la Administración optó por no resolver y por mantener la relación contractual, admitiendo expresamente que se produjo una prórroga de facto del plazo de ejecución.

Ahora bien, dicha prórroga no fue acompañada de la fijación de un nuevo plazo concreto de terminación, ni de una fecha cierta y exigible de cumplimiento, ni de una reformulación formal del calendario de obra. En consecuencia, la Administración pretende ahora fundamentar la resolución y las penalidades en el incumplimiento de un plazo que, tras la propia decisión municipal de mantener vigente el contrato más allá del 25 de mayo de 2025, dejó de estar válidamente delimitado en sus términos originarios.

No puede imputarse a esta parte una demora culpable sobre la base de un término final indeterminado o no concretado de forma expresa por el órgano de contratación, máxime cuando fue el propio Ayuntamiento quien decidió la prórroga, como así se recoge en el acuerdo de esa Corporación Municipal de 2 de febrero de 2026 (“el Ayuntamiento consideró conveniente optar por su prórroga, que se produjo de facto al no adoptarse acuerdo expreso de concesión...”); pero, se insiste, tal prórroga de facto no contenía nuevo plazo de ejecución, es decir, quedaba sin determinar tal plazo.

Además de ello, se recoge en el acuerdo de incoación que ese propio Ayuntamiento solicitó prórroga o ampliación de plazo al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, lo que se acordó por resolución 405/2025, de 30 de octubre, del Director General de Administración Local y Despoblación, en la que se fijó como último día para verificar la ejecución el 20 de noviembre de 2026, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley Foral 8/2022, del Plan de Inversiones Locales.

La demora, para poder operar como presupuesto de la resolución o de la imposición de penalidades, exige la existencia de un plazo cierto, conocido y exigible, además de una acreditación suficiente de su incumplimiento imputable al contratista. Así resulta del régimen general de la contratación pública y del principio de seguridad jurídica, así como de la exigencia de motivación propia de todo procedimiento administrativo lesivo.

En este sentido, la legislación de contratos contempla la resolución o las penalidades por demora cuando el incumplimiento del plazo resulte imputable al contratista, pero tal conclusión requiere una previa determinación clara del plazo exigible y de su concreta infracción.

En cualquier caso, si como se indica en el acuerdo que se alega, ese Ayuntamiento solicitó al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, ampliar el plazo de justificación de la ejecución de la inversión denominada “Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial”, fijando el señalado Departamento un nuevo plazo hasta el 20 de noviembre de 2026, mal puede entenderse incumplido el plazo, sino que habrá de estimarse modificado por la prórroga o ampliación referida; por lo que no se alcanza a entender cómo puede pretenderse por el Ayuntamiento que no se ha cumplido un plazo, primero, que es inexistente; y en segundo lugar o en el mejor de los casos para su posición, si se considera el otorgado por la Administración Local con vencimiento el 20 de noviembre de 2026, que no ha llegado aún.

SEGUNDA.- Sobre la incidencia esencial del segundo encargo de obra relativo a la planta segunda del edificio consistorial.

Debe añadirse que, con posterioridad al vencimiento inicial del plazo de la obra principal, el Ayuntamiento acordó un nuevo encargo de obra consistente en la reforma de la sala existente en la planta segunda de la Casa Consistorial de Añorbe para uso como sede de la Asociación de Personas Jubiladas, adjudicado por resolución de Alcaldía de 14 de noviembre de 2025 a esta misma contratista.

Tal encargo presentaba una conexión material y funcional directa con la actuación ya en curso y, sin embargo, tampoco fijó plazo de ejecución alguno. Nos hallamos, por tanto, ante una segunda actuación incorporada a la dinámica real de la obra, acordada por el propio Ayuntamiento, sin determinación temporal expresa, lo que refuerza todavía más la imposibilidad de sostener que existía un único plazo cerrado, cierto y plenamente exigible en los términos que ahora se invocan.

Si la Administración, una vez superado el plazo inicial de la obra principal, no solo acordó la prórroga manteniendo viva la ejecución, sino que además encomendó a la contratista una obra adicional o complementaria, sin fijar tampoco para ésta un término concreto, no puede posteriormente pretender en perjuicio de esta parte una situación de demora como si la relación contractual hubiera permanecido inalterada en sus condiciones temporales originarias.

Dicho de otro modo: la propia conducta administrativa evidencia una reordenación material de la ejecución de las obras, pero sin la imprescindible precisión temporal. Esa ausencia de concreción no puede perjudicar

exclusivamente a la contratista ni servir de fundamento bastante para una resolución por incumplimiento.

TERCERA. - Sobre la falta de imputabilidad exclusiva a esta contratista y la concurrencia de causas ajenas a la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, esta parte niega que el eventual retraso pueda serle imputado de forma exclusiva y culpable.

Tal y como ya se puso de manifiesto en anteriores alegaciones, la ejecución de las obras vino condicionada por desencuentros con la dirección facultativa, cambios de criterio sobre partidas ejecutadas, incidencias en la valoración y certificación de obra, exigencias técnicas variables, retrasos en visitas a obra y en la expedición de certificaciones, así como por la propia evolución de las actuaciones posteriormente encomendadas por el Ayuntamiento.

En un expediente de resolución por incumplimiento culpable no basta con afirmar la existencia de retraso; es preciso acreditar que dicho retraso responde de manera directa y exclusiva a la conducta del contratista, descartando causas concurrentes o imputables a la Administración, a la dirección facultativa o a la propia configuración sobrevenida de la ejecución contractual. Esa exigencia de imputabilidad resulta inherente al régimen de resolución contractual por demora y a la propia lógica de la potestad sancionadora o cuasi sancionadora que subyace en la imposición de penalidades.

Por ello, mientras no exista una determinación administrativa motivada, completa y contradictoria sobre las concretas causas del supuesto retraso, no cabe afirmar válidamente la concurrencia de un incumplimiento culpable bastante para resolver el contrato ni para imponer penalidades.

Además de todo ello tampoco es cierto que la suscribiente no haya realizado ninguna actuación en la obra desde diciembre de 2025, sino que como se recoge en el acuerdo que se alega, a lo largo de tal mes y de enero de 2026 se mantuvieron negociaciones entre el Ayuntamiento y la contratista con la idea de resolver el contrato de obra de mutuo acuerdo. Y ello fue hasta que el Ayuntamiento por acuerdo de 2 de febrero de 2026 decidió “no tomar en consideración las condiciones que propone la mercantil contratista para una eventual resolución del contrato de obras por mutuo acuerdo”.

Y a partir de ahí mediante otro acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del mismo día 2 de febrero de 2026 se requirió a la suscribiente para que reanudara la ejecución de las obras y para que efectuara alegaciones, lo que efectuó presentando escrito en el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Añorbe el 17 de febrero a las 20:25 horas (nº registro: 2026-E-RE-43).

Adviértase de que, según parece desprenderse del acuerdo que se alega, no se ha tenido en cuenta las alegaciones presentadas por la suscribiente, pues en la certificación del Secretario del Ayuntamiento que se transcribe en el señalado acuerdo de 2 de marzo se indica expresamente “que no se ha recibido en el Ayuntamiento ninguna comunicación de la empresa adjudicataria...”. Además de que en este acuerdo no se contiene alusión alguna al referido escrito de alegaciones.

Es decir que la suscribiente estaba pendiente de que por el Ayuntamiento se valoraran sus alegaciones en relación con una resolución contractual de mutuo acuerdo; y entre tanto, la obra se encontraba suspendida: no seguía adelante la ejecución, pues -no tenía sentido hasta determinar si finalmente se resolvía por mutuo acuerdo-.

CUARTA.- Sobre el incumplimiento municipal de sus obligaciones de pago y su relevancia en la ejecución contractual.

Esta parte se remite igualmente a lo ya alegado respecto de la existencia de cantidades pendientes de abono por obra ejecutada y certificada, tanto en relación con la obra principal como con la intervención de la planta segunda.

La falta de pago en plazo de obra ejecutada constituye un incumplimiento contractual relevante por parte de la Administración contratante y no puede reputarse jurídicamente irrelevante a la hora de valorar la evolución de la ejecución, la continuidad de los trabajos y la eventual responsabilidad de la contratista.

No resulta conforme a derecho exigir a la contratista el íntegro y puntual cumplimiento de unas obligaciones contractuales cuando, simultáneamente, la Administración ha incurrido en incumplimientos propios relativos al abono de prestaciones ya ejecutadas. Todo ello, sin perjuicio de las acciones que corresponden a esta parte para reclamar las cantidades adeudadas, sus intereses y los daños y perjuicios causados.

QUINTA.- Sobre la causa de resolución: únicamente se imputa el incumplimiento del plazo.

Pues, aunque, según resulta del acuerdo de incoación, el presente expediente administrativo se inicia por razón de los graves incumplimientos contractuales de la contratista, lo cierto es que en el texto del acuerdo no se imputa un incumplimiento culpable de la suscribiente, sino únicamente un incumplimiento del plazo de seis meses: así se recoge en los párrafos tercero, cuarto, séptimo y octavo del apartado “Sobre la resolución del contrato por causa imputable al contratista”.

Como ya se ha afirmado con anterioridad en el presente escrito, resulta absolutamente improcedente y no ajustado al ordenamiento jurídico que se impute no cumplir el plazo de ejecución que pretendidamente vencía el 25 de mayo de 2025, cuando en noviembre de ese mismo año de 2025, es decir cinco o seis meses después, se acordó la prórroga de facto del plazo, y el 14 de noviembre de 2025 dictó el Alcalde resolución acordando la ampliación de la obra y adjudicando a ... la “reforma de la sala existente en la planta segunda de la Casa Consistorial para uso como sede de la Asociación Personas Jubiladas de Añorbe”.

SEXTA.- Sobre la improcedencia actual de la resolución contractual, de la imposición de penalidades y de las consecuencias accesorias pretendidas.

A la vista de cuanto antecede, no concurre en este caso una base suficiente para acordar la resolución del contrato por incumplimiento culpable ni por ello, para imponer penalidades por demora.

Falta, en primer lugar, un nuevo plazo cierto y determinado tras la prórroga admitida de facto por el Ayuntamiento; o, en el mejor de los casos, éste habría de entenderse prorrogado o ampliado hasta el 20 de noviembre de 2026. Falta, en segundo lugar, una delimitación temporal respecto de la obra de la planta segunda posteriormente encomendada. Falta, en tercer lugar, la acreditación de una imputabilidad exclusiva a esta contratista. Y concurre, además, un contexto de controversia real sobre certificaciones, dirección de obra, alcance de trabajos ejecutados y cantidades pendientes de pago.

En tales circunstancias, cualquier resolución contractual fundada en culpa de la contratista carecería de la necesaria solidez fáctica y jurídica y no podría servir válidamente de presupuesto para la incautación de la garantía ni para una eventual reclamación de daños, que solo cabrían, en su caso, ante una resolución debidamente fundada en un incumplimiento imputable al contratista, que en absoluto concurre en este caso.

SÉPTIMA. - Sobre la necesidad de archivo del expediente o, subsidiariamente, de una solución convencional

Por todo lo expuesto, procede el archivo del expediente de resolución e imposición de penalidades, al no quedar acreditados los presupuestos legales necesarios para su prosperabilidad.

Subsidiariamente, y para el supuesto de que el Ayuntamiento considerase inviable la continuación de la relación contractual, esta parte reitera su disposición a explorar una terminación convencional o resolución de mutuo acuerdo, con previa liquidación de las obras efectivamente ejecutadas, determinación contradictoria de las partidas pendientes y salvaguarda de los derechos económicos de esta contratista, tal y como ya se hizo en su anterior escrito de alegaciones presentado el 17 de febrero pasado.

Tal solución se revela, además, como la más respetuosa con los principios de buena administración, proporcionalidad y conservación de las relaciones jurídicas, evitando una innecesaria agravación del conflicto y la apertura de posteriores controversias sobre certificaciones, liquidación, garantía y daños.

SUPLICA AL AYUNTAMIENTO DE AÑORBE, que tenga por presentado este escrito, por formuladas en tiempo y forma las anteriores alegaciones frente al expediente incoado por acuerdo del Pleno de 2 de marzo de 2026, y en su virtud:

Primero.- Acuerde el archivo del expediente de resolución contractual y de imposición de penalidades seguido frente a ...

Segundo.- Declare la improcedencia de apreciar incumplimiento culpable de esta contratista, así como de acordar la incautación de la garantía o cualquier otra consecuencia económica accesoria vinculada a dicha imputación.

Tercero.- Subsidiariamente, para el caso de no acordarse el archivo, se tramite el expediente con plenitud de garantías, con valoración expresa de la prórroga sin plazo determinado, del encargo posterior de la obra de la planta segunda igualmente sin plazo de ejecución fijado, de las incidencias derivadas de la dirección facultativa y de las cantidades pendientes de pago por obra ejecutada.

Cuarto.- También subsidiariamente, se abra una vía de resolución de mutuo acuerdo o terminación convencional con liquidación contradictoria de las obras efectivamente ejecutadas».

En el mismo escrito propone la práctica de prueba pericial en los siguientes términos:

«(...) a realizar por el Arquitecto, D. ..., nº de colegiado ..., sobre el importe de la obra ejecutada que debe incluirse en la sexta certificación de obra, a cuyo fin habrá de permitirse por el Ayuntamiento al acceso a la obra al perito señalándose día y hora para que pueda personarse en la obra al efecto de realizar su dictamen pericial.

Además de lo anterior, el perito habrá de evaluar si en la ejecución de la obra han concurrido los defectos, desperfectos y faltas recogidos por la Dirección Facultativa en sus informes a que se refiere el acuerdo de incoación.

Y también habrá de pronunciarse su dictamen sobre si la obra ejecutada en la planta segunda de la Casa Consistorial para uso como sede de la Asociación Personas Jubiladas de Añorbe adjudicada a ..., asciende al importe de 29.880,15 euros (IVA incluido) aprobado por resolución del Alcalde de 14 de noviembre de 2025, y si hasta la fecha el Ayuntamiento solo ha hecho pago por dicha obra complementaria de la cantidad de 19.859,15 euros (IVA incluido), por lo que faltarían por abonarse 10.021,00 euros por obra ejecutada en la señalada planta segunda».

Finaliza su petición con la solicitud de acceso al expediente administrativo y la entrega de los documentos obrantes en él.

Decimonoveno: El 25 de marzo de 2026, la Secretaría municipal, en ejercicio de las funciones de instrucción del expediente que le corresponden en su condición de unidad gestora del contrato, rechaza la práctica de la prueba pericial propuesta por la contratista, por considerarla improcedente e innecesaria para la resolución del expediente administrativo de resolución culpable del contrato y de imposición de penalidades por demora, decisión que es comunicada a la empresa adjudicataria mediante burofax el 26 de marzo de 2026.

Por otra parte, el 30 de marzo de 2026, se hace entrega a ... de copia del expediente administrativo mediante su remisión por correo electrónico.

Vigésimo: En sesión celebrada el 7 de abril de 2026, el Pleno del Ayuntamiento de Añorbe adopta acuerdo en el que, tras referir los

antecedentes de hecho y preceptos de aplicación, concluye la procedencia de:

«1.- Aprobar la propuesta de resolución del expediente administrativo incoado para la resolución por incumplimiento culpable de la contratista del contrato de obras de “Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe”, por razón de los graves incumplimientos señalados, y para la imposición a la misma de penalidades por la demora incurrida en el cumplimiento del plazo contractual, que obra en el expediente de la sesión.

2.- Solicitar al Consejo de Navarra, a través de la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra, la emisión de dictamen preceptivo sobre dicha resolución de contrato de conformidad con los artículos 14.1 y 15 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, y, por ello, suspender el plazo de resolución del presente expediente durante el tiempo que medie entre aquella solicitud de dictamen y su recepción ex artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la indicada ley foral, se solicita al Consejo de Navarra la reducción del plazo general de emisión del dictamen al de quince días hábiles, en atención a la urgencia en concluir el presente expediente de resolución del contrato, determinado y exigido por el abandono de la obra por la contratista y su negativa a su reanudación y terminación a la que se le requirió por el Acuerdo plenario de 2 de febrero de 2026, para que el Ayuntamiento pueda realizar un nuevo procedimiento contractual que permita la conclusión de la obra en fechas que haga posible la justificación de su terminación en el Plan de Inversiones Locales 2023-2025 en el que se incluye antes del vencimiento del plazo establecido y fijado para ello por la Resolución 405/2025, de 30 de octubre, del Director General de Administración Local y Despoblación del Gobierno de Navarra, en la concesión de su única prórroga posible, para el 20 de noviembre de 2026.

3.- Comunicar este acuerdo, así como en su día la recepción por el Ayuntamiento del dictamen preceptivo del Consejo de Navarra que en él se solicita, a ... como interesada en el presente expediente para su conocimiento y efectos oportunos.

4.- Advertir que el presente acuerdo no es definitivo en vía administrativa, por lo que, contra el mismo, no cabe la interposición de recurso por tratarse de un acto de trámite, sin perjuicio que, de conformidad con el artículo 112.1, in fine, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los interesados puedan efectuar las alegaciones que estimen convenientes, para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento».

El acuerdo es notificado a la contratista mediante burofax con fecha 10 de abril de 2026.

Vigesimoprimer: Mediante Resolución de 8 de abril de 2026, de la Primera Teniente de Alcalde, dictada en sustitución del Alcalde, se dispone solicitar dictamen urgente al Consejo de Navarra sobre la resolución del contrato de obras de *«Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe»* por causa imputable a la contratista La resolución es notificada a la empresa contratista mediante burofax con fecha 10 de abril de 2026.

Vigesimosegundo: Obra en el expediente propuesta de resolución del contrato de obras de *«Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe»* por causa imputable a la contratista y para la imposición de penalidades por demora a la misma, que se formula en los siguientes términos:

«1.- Admitir a trámite el escrito de alegaciones presentado por el 18 de marzo de 2026, con no de Registro 2026-E-RE-62, dentro del plazo del trámite de audiencia otorgado en el expediente incoado de resolución del contrato de obras de "Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe" por incumplimiento culpable de la contratista y de imposición de penalidades por demora a la misma.

2.- Incorporar al expediente administrativo los siguientes documentos: (i) el escrito presentado por ... el 17 de febrero de 2026 con no de Registro 2026-E-RE-43; (ii) la Memoria Técnica Valorada de "Adecuación de planta segunda de Casa Consistorial como sede del Club de Jubilados en Añorbe"; y (iii) la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Añorbe no 125/2025, de 14 de noviembre de 2025, por la que se adjudicó su ejecución.

3.- Desestimar las referidas alegaciones presentadas con base en las consideraciones jurídicas precedentes y en las contenidas en el informe jurídico emitido al respecto por la Secretaría municipal en las que aquellas se fundamentan.

4.- Acordar la resolución por incumplimiento culpable de la contratista del contrato de obras de "Mejora funcional y de accesibilidad en la casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe", por haber quedado acreditados el incumplimiento por aquella por causa que le es imputable del plazo de ejecución del contrato, la paralización material y el abandono físico en su prórroga de las obras objeto del mismo y su mantenimiento en ella en desatención del requerimiento municipal a su reanudación y terminación en el plazo fijado al efecto.

5.- Incautar la fianza definitiva constituida por, por un importe de 7.424 euros, para el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados al Ayuntamiento por la contratista, a determinar en el expediente de liquidación del contrato subsiguiente a su resolución que se acuerda. En tanto que la

misma resultará insuficiente para el resarcimiento de los daños y perjuicios que se determinen, atendido que nada más que las faltas y desperfectos de ejecución valoradas por la Dirección Facultativa exceden de su importe, se advierte a la contratista que su desatención en la parte no cubierta por la fianza, de producirse, se le exigirá a través de los procedimientos establecidos para la efectividad de los ingresos de derecho público.

6.- Imponer a la contratista ..., de conformidad con el artículo 147.3 de la Ley Foral 2/2018 y con la cláusula 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas, penalidad por demora en el cumplimiento del plazo de ejecución del contrato de obras de "Mejora funcional y de accesibilidad en la casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe" por un importe de 19.599,36 euros, correspondiente a una demora de 264 días a razón de 74,24 euros/día.

7.- Mantener para la efectividad de la penalidad por demora que se impone a la contratista la retención, establecida como medida provisional en el acuerdo plenario de iniciación del presente expediente, del importe a que ascienda la certificación de obra no 6 en sede del expediente de liquidación del contrato de obras al que dicha certificación corresponde a tramitar a consecuencia de su resolución».

Vigesimotercero: Con fecha 25 de marzo de 2026, la Secretaría Municipal, en calidad de unidad gestora del contrato, dispone la incorporación al expediente administrativo seguido para la resolución del contrato de obras de *«Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe»*, por causa imputable a la contratista y para la imposición de penalidades por demora a la misma, de los documentos que se indican a continuación:

1º.- Escrito presentado por el 17 de febrero de 2026 con nº de Registro 2026-E-RE-43.

2º.- Memoria Técnica Valorada de *«Adecuación de planta segunda de Casa Consistorial como sede del Club de Jubilados en Añorbe»*.

3º.- Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Añorbe nº 125/2025, de 14 de noviembre de 2025, por la que se adjudicó la ejecución de las obras de adecuación de la segunda planta de la Casa Consistorial.

Vigesimocuarto: El Pleno del Ayuntamiento de Añorbe, en sesión celebrada el 8 de abril de 2026, acordó aprobar la propuesta de resolución por incumplimiento culpable del contratista de las obras de *«Mejora funcional y de*

accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe», y solicitar del Consejo de Navarra la emisión, con carácter de urgente, del preceptivo dictamen de este órgano consultivo.

Vigesimoquinto: Mediante Resolución de 8 de abril de 2026, de la Primera Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Añorbe, se solicita, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, la emisión del dictamen a este Consejo de Navarra, en cumplimiento del acuerdo plenario de la misma fecha.

Vigesimosexto: Con posterioridad a la entrada en el Consejo de Navarra de la solicitud de dictamen remitida a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, la representación del ... presenta escrito solicitando que se le conceda trámite de audiencia. Acordado el oportuno trámite, en virtud de lo establecido en el artículo 19 de la LFCN, el día 14 de mayo se persona en la sede del Consejo de Navarra la representación de la referida mercantil a los efectos de revisar el expediente. Posteriormente, con fecha 22 de mayo de 2026, presenta escrito de alegaciones en el que, en síntesis, insiste en que dada la inexistencia de una base temporal cierta, determinada y exigible tras la prórroga acordada de facto, no es posible afirmar el incumplimiento del plazo en la ejecución de la obra; en la incidencia esencial que tuvo el segundo encargo de obra relativo a la planta segunda del edificio consistorial; en que no es posible imputar de manera exclusiva a la contratista el eventual retraso; en el incumplimiento de sus obligaciones de pago por parte del Ayuntamiento de Añorbe y su relevancia en la ejecución contractual; y en la necesidad de archivar el expediente o, subsidiariamente, proceder a una solución convencional. Además, aporta como documentación complementaria, escrito presentado al Ayuntamiento reclamando las facturas FAAS26000057 y FAAS26000058, ambas de 1 de abril del 2026. La primera de ellas, por importe de 80.584,20 euros, correspondiente a la sexta certificación de obra, fechada el 16 de diciembre de 2025. Y la segunda, resultante de la segunda certificación de obra, fechada el 30 de octubre de 2025, de adecuación de la planta segunda. También aporta el documento relativo al recurso de reposición interpuesto por la mercantil contra la Resolución de la Unidad Gestora (Secretaría Municipal) del contrato de obra

«*Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe*», de 25 de marzo de 2026, por la que se inadmite y rechaza la práctica de la prueba pericial propuesta por la empresa, por considerar la señalada resolución contraria al ordenamiento jurídico y perjudicial para el derecho de la recurrente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Carácter preceptivo del dictamen y urgencia

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Añorbe a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, somete a dictamen de este Consejo de Navarra la propuesta de resolución de contrato de obras de «*Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe*», incluida en el Plan de Inversiones Locales para el periodo 2023-2025, dentro del apartado de Programación Local «*Dotaciones municipales y concejiles*».

El artículo 14.1 de la LFCN establece los asuntos en que el Consejo de Navarra deberá ser consultado con carácter preceptivo, y la letra j) del referido precepto se refiere a «*cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo*».

La anterior remisión debe entenderse realizada, a los efectos que aquí interesan, al artículo 212.1 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, cuya remisión a su vez debe entenderse realizada al artículo 109.1. d) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, RGLCAP), en este punto vigente, y que 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, y en la medida en que dicha regulación acoge uno de los principios esenciales

de la legislación básica estatal, afectante a la seguridad jurídica, en los términos establecidos por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (por todas, SSTSJ de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, número 180/2014, de 27 de marzo, y número 122/2018, de 27 de marzo).

Como ya ha advertido este Consejo de Navarra en anteriores dictámenes, entre otros, 20/2016, 23/2019, 27/2019, 52/2019, 12/2021, 11/2025, 12/2025, 15/2025, 24/2025, 35/2025 y 36/2025, 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 del contratista, tanto a la causa de la resolución contractual pretendida, como a sus efectos; deviniendo preceptiva la emisión del dictamen por el Consejo de Navarra.

En relación con el carácter urgente solicitado, este Consejo emite su dictamen en el plazo más breve posible en atención a las circunstancias que han sido puestas de manifiesto para justificar dicha petición y a los medios materiales y personales de los que se dispone, debiendo tenerse también en cuenta, el ejercicio del derecho del trámite de audiencia, en esta sede, por parte de la empresa contratista.

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, de 9 de junio, 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 (en adelante, LFCP) que resulta de aplicación al caso que nos ocupa.

Asimismo, con carácter supletorio será de aplicación lo establecido por la LCSP, al igual que lo establecido por el RGLCAP, vigente en lo relativo a la regulación del procedimiento para acordar la resolución de los contratos públicos.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de considerar el resto del ordenamiento jurídico y, de manera muy especial, los límites y las garantías constitucionales.

II.3ª. Tramitación del expediente

Para los supuestos de resolución del contrato, dispone el artículo 160.3 de la LFCP, que el procedimiento 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.

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 mismo los informes jurídicos y los técnicos correspondientes. Iniciado el procedimiento de resolución contractual se ha dado traslado de todo ello a las partes interesadas. Se han presentado alegaciones y contestado éstas por informe de los servicios jurídicos de la entidad local, 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 los anteriormente referidos requisitos procedimentales que, para la resolución contractual por causa imputable al contratista, establece la normativa.

II.4ª. Sobre la resolución del contrato

A) La regulación del contrato de obra en la LFCP

Para la adecuada emisión del presente dictamen resulta preciso analizar la regulación que la LFCP establece respecto al contrato de obras públicas en aquellos puntos de especial incidencia en el objeto de la cuestión suscitada.

El artículo 28 de la LFCP define esta modalidad contractual en los siguientes términos:

«1. El contrato de obras es aquel cuyo objeto sea:

- a) La ejecución, o bien conjuntamente el proyecto y la ejecución, de obras relativas a una de las actividades mencionadas en el Anexo I de esta ley foral.*
- b) La realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el sujeto contratante.*

2. Por “obra” se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica».

En cuanto al régimen jurídico del contrato de obras, el artículo 162 LFCP comienza indicando que:

«La adjudicación de un contrato de obras requerirá, salvo las excepciones previstas en esta ley foral, la previa elaboración, supervisión, aprobación y

replanteo del correspondiente proyecto, que definirá con precisión el objeto del contrato».

Por lo que se refiere al contenido de los proyectos de obras, el artículo 163 de la LFCP dispone que:

«Los proyectos de obras deberán sujetarse a las instrucciones técnicas que sean de obligado cumplimiento para la Administración y comprenderán, al menos:

a) Una memoria en la que se describa el objeto de las obras, que recogerá los antecedentes y situación previa a las mismas, las necesidades a satisfacer y la justificación de la solución adoptada, detallándose los factores de todo orden a tener en cuenta.

b) Los planos de conjunto y de detalle necesarios para que las obras queden perfectamente definidas, así como los que delimiten la ocupación de terrenos, la restitución de servidumbres y demás derechos reales, en su caso, y los servicios afectados por su ejecución.

c) El pliego de prescripciones técnicas particulares donde se hará la descripción de las obras y se regulará su ejecución, con expresión de la forma en que ésta se llevará a cabo, de la medición de las unidades ejecutadas, del control de calidad y de las obligaciones de orden técnico que correspondan al contratista.

d) Un presupuesto, integrado o no por varios parciales, con expresión de los precios unitarios y de los descompuestos, en su caso, estado de mediciones y los detalles precisos para su valoración.

e) Un programa de desarrollo de los trabajos o plan de obras de carácter indicativo, con previsión, en su caso, del tiempo y coste.

f) Las referencias de todo tipo en que se fundamentará el replanteo de las obras.

g) Cuanta documentación venga prevista en normas de carácter legal o reglamentario.

h) El estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, en los términos previstos en las normas de seguridad y salud en las obras.

i) El certificado de eficiencia energética.

[...]

3. La aprobación del proyecto se podrá realizar, asimismo, en el momento de aprobar el expediente de contratación y ordenar la apertura del procedimiento de adjudicación, siempre que el proyecto se presente acompañado de los documentos que resulten exigibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 163 y en el artículo siguiente».

Los artículos 165 y 167 se refieren respectivamente al «*Replanteo de las obras y disponibilidad de los terrenos*» y a la «*comprobación del replanteo*». En este último se precisa:

«En el plazo que se determine en el pliego, que no podrá exceder de un mes desde la formalización del contrato, se procederá a la comprobación del replanteo entre los servicios técnicos de la Administración y el contratista, cuyo resultado se formalizará en un acta. El plazo establecido para la ejecución de las obras comenzará al día siguiente de la formalización del acta de comprobación del replanteo».

A propósito de la expedición de certificaciones, el artículo 168 señala que:

«1. Los abonos de las certificaciones tienen el concepto de pagos a cuenta a expensas del resultado de la medición final, sin que supongan aprobación o recepción de las unidades comprendidas en ellas.

[...]

3. La Administración expedirá mensualmente o, en su caso, con la periodicidad que establezca el pliego, las certificaciones que correspondan a la obra ejecutada. La expedición se producirá en los quince días siguientes a la recepción de la relación valorada elaborada por la dirección facultativa. Si existiera alguna disconformidad, se comunicará inmediatamente a la dirección facultativa para su aclaración y, en su caso, corrección, suspendiéndose el plazo de quince días hasta la recepción de la nueva relación de partidas.

La dirección facultativa presentará la relación valorada de la obra ejecutada a la unidad gestora del contrato en los cinco días siguientes del vencimiento del periodo correspondiente y simultáneamente la remitirá al contratista para que manifieste su conformidad o reparos en el plazo de quince días naturales desde la recepción de dicho documento.

Transcurrido este plazo sin formular alegaciones por parte del contratista se considerará otorgada la conformidad a la relación valorada. En caso contrario y de aceptarse en todo o parte las alegaciones del contratista éstas se tendrán en cuenta a la hora de redactar la siguiente certificación o, en su caso, en la certificación final o en la liquidación del contrato».

En cuanto a la ejecución de las obras y responsabilidad del contratista, el artículo 169 LFCP añade que:

«1. Las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de este dieron al contratista el Director facultativo de las obras, y en su caso, el responsable del contrato, en los ámbitos de su respectiva competencia.

2. Cuando las instrucciones fueren de carácter verbal, deberán ser ratificadas por escrito para su constancia en el expediente.

3. Durante el desarrollo de las obras y hasta que se cumpla el plazo de garantía, el contratista es responsable de todos los defectos que en la construcción puedan advertirse».

Los artículos 160 y 161 de la LFCP se refieren a las «causas de resolución de los contratos administrativos» y a los «efectos de la resolución del contrato», respectivamente.

En el primero se establece que los contratos administrativos serán objeto de resolución cuando concurra alguna de las siguientes causas:

«[...]

e) La falta de ejecución en plazo cuando este tenga carácter esencial.

[...]

h) La demora en el pago por parte de la Administración durante más de 8 meses cuando lo solicite el contratista.

[...]

l) Las que se establezcan expresamente en el contrato.

[...]

m) Las demás señaladas en esta ley foral».

Y, por último, es el artículo 175 LFCP, referido al contrato de obra, que prevé como «causas específicas de resolución» de este tipo de contratos:

«a) La demora injustificada en la comprobación del replanteo.

b) La suspensión de la iniciación de las obras por plazo superior a seis meses por parte del órgano de contratación.

c) El desistimiento expreso o tácito de las partes o la suspensión de las obras acordada por el órgano de contratación por un plazo superior a ocho meses.

d) Los errores materiales del proyecto que afecten al presupuesto de las obras, al menos, en un 20%».

B) Procedencia de la resolución contractual

Entrando en el fondo del asunto de la cuestión planteada, la consulta va dirigida a determinar, en definitiva, si procede o no acceder a la pretensión del Ayuntamiento de Añorbe. En su propuesta de resolución, considera el Ayuntamiento que corresponde resolver el contrato de obras de «Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de

Añorbe», por incumplimiento culpable de la contratista, en tanto que habría quedado acreditado el incumplimiento de la contratista por causa a ella imputable del plazo de ejecución del contrato, la paralización material y, finalmente, el abandono físico de las obras, durante el periodo de prórroga, así como la desatención del requerimiento municipal para su reanudación y terminación en el plazo fijado al efecto. La contratista, por su parte, se opone a la resolución al considerar, en esencia, que el plazo de ejecución de la obra fue objeto de prórroga por tiempo indeterminado y que tampoco se concretó plazo de ejecución de una segunda obra, que considera ampliación de la primera, adjudicada el 14 de noviembre de 2025. Por lo que considera imposible incumplir un plazo no establecido tras la concesión de la prórroga, ni tampoco definido en la adjudicación de la segunda obra. Alega, asimismo, que, si ha podido haber algún retraso en la ejecución de la obra, se debe a desencuentros y diferencias con la dirección facultativa. Y que, si se ha producido algún tipo de incumplimiento del contrato de obras, este ha sido por parte del Ayuntamiento por no haber atendido oportunamente el pago de la obra ejecutada.

Procede, a continuación, analizar la causa de resolución del contrato señalada.

Como este Consejo de Navarra y la propia jurisprudencia vienen señalando desde hace muchos años, para que proceda la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista deben darse una serie de requisitos. En primer lugar, que se haya producido el incumplimiento del contrato y este sea atribuible lógicamente al propio contratista. En segundo lugar, que el incumplimiento se refiera a cláusulas del contrato que tengan la consideración de esenciales. Además, debe existir una clara voluntad rebelde al cumplimiento por parte del contratista. Y, finalmente, desde un punto de vista probatorio, corresponde a la Administración demostrar fehacientemente los anteriores requisitos. Todo ello, sobre la base de que la medida de resolución del contrato ha de reservarse para las situaciones extremas de incumplimiento con entidad suficiente y, conviene insistir, sobre aspectos esenciales del contrato.

El motivo en que se basa la propuesta de resolución que nos ocupa se refiere al inicial retraso en la ejecución de las obras, a su posterior paralización y, finalmente, a su total abandono. Del examen de la documentación que obra en el expediente se desprende que el contrato de obras fue adjudicado a la empresa, por un importe de 185.600 euros (IVA no incluido) y que se formalizó el 4 de noviembre de 2024. De conformidad con la cláusula 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas regulador de la contratación de las obras, el plazo de ejecución de las obras se fijaba en 6 meses que comenzaría al día siguiente de la formalización del acta de comprobación del replanteo que, a su vez, debería tener lugar en el plazo de 10 días desde la formalización del contrato. En similares términos se expresaba la estipulación segunda del propio contrato de obras, suscrito el 4 de noviembre de 2024, en la que se afirmaba que *«el plazo de ejecución del contrato es de 6 meses, contados desde el día siguiente al de la firma del acta del replanteo e inicio de las obras»*. Pues bien, el día 25 de noviembre de 2024, tras el replanteo, se firmó el acta de inicio de las obras. Por lo que, la finalización del plazo para su ejecución quedaba así fijado en el 25 de mayo de 2025. Desde el inicio, se observa que el ritmo de ejecución de la obra por la contratista no se ajustó al cronograma propuesto en su oferta y al que venía obligada. Así se comprueba cuando se constata que la primera certificación de obra, por importe de 17.597,49 euros (IVA no incluido), que representaba menos de un 10 por ciento del total del precio de adjudicación, se practicó el 15 de abril de 2025, esto es, casi cinco meses después de haberse iniciado el plazo de ejecución de las obras y, por lo tanto, a falta de poco más de un mes para su finalización. Y, la segunda certificación de obra, por un importe de 7.689,67 (IVA no incluido), tuvo lugar el 15 de mayo de 2025. De modo que, llegado el plazo establecido para finalizar la ejecución de la obra, la misma no se había ejecutado, ni mucho menos, en su totalidad.

Ante esta situación, la cláusula quinta del Pliego de Cláusulas Administrativas es clara al prescribir que *«cuando la contratista por causas imputables a la misma, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total o de los plazos parciales, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la*

imposición de penalidades diarias en la proporción de 0,40 euros por cada 1.000 euros del importe de adjudicación (art. 147.3 LFCP), no excluyendo la eventual indemnización a la Administración, que deberá determinarse en forma independiente (art. 148 LFCP)».

Teniendo en cuenta que la obra se estaba ejecutando, que se estimaba reducido el tiempo necesario para su terminación, y que el Ayuntamiento venía exigido por la justificación de la ejecución de la inversión objeto del contrato en el Plan de Inversiones Locales, con fecha 20 de noviembre del 2025, se optó por no resolver el contrato y prorrogarlo de manera tácita, al no adoptar acuerdo en otro sentido y continuarse con las actuaciones propias de la ejecución del contrato de obra. De ese modo, como consecuencia de los trabajos que se fueron realizando, ya de manera extemporánea, el 13 de junio de 2025 se expidió la tercera certificación, por importe de 41.165,09 (IVA no incluido), el 17 de julio de 2025, la cuarta, por importe de 23.857,51 euros (IVA no incluido) y el 29 de septiembre de 2025, se firmó una quinta certificación de obra por importe de 18.896,62 euros (IVA no incluido).

A partir de ese momento, las obras, no sólo se retrasaron, sino que dejaron de seguir ejecutándose. Concretamente, según expone la propuesta de resolución, entre los días 4 y 6 de noviembre de 2025, un operario de la empresa contratista habría procedido a la retirada de la obra, mediante su carga en camión, de todo el material, útiles y maquinaria radicantes en ella. A partir de ese momento, no hay constancia de que el personal de la contratista volviera a acudir a la obra.

Lo anterior motivó que, dada la imposibilidad de justificar la inversión efectiva en la ejecución de las obras a la Dirección General de Administración Local y Despoblación del Gobierno de Navarra antes del 20 de noviembre de 2025, el Ayuntamiento de Añorbe se viera obligado a solicitar la concesión de una prórroga del referido plazo de justificación de la inversión, con base en las excepcionales circunstancias en que las mismas se encontraban. Lo que hizo el 15 de octubre de 2025, exponiendo los retrasos habidos por mala ejecución de algunos trabajos, especialmente al inicio de las obras, interrupciones injustificadas en su ejecución, así como la ejecución de ciertas

partidas por parte de la contratista y la subcontrata, en disconformidad con las determinaciones del proyecto, las indicaciones de la Dirección de Obra y las normas de buena construcción; aportando la documentación fotográfica que soportaba sus afirmaciones. La solicitud fue atendida por la Dirección General de Administración Local y Despoblación que resolvió ampliar el plazo de justificación de la ejecución de la inversión denominada «*Mejora funcional y de accesibilidad en Casa Consistorial*» del Ayuntamiento de Añorbe (P3101800E), al ejercicio 2026, dictando al efecto la Resolución 405/2025, de 30 de octubre, del Director General de Administración Local y Despoblación. En ella se advertía, asimismo, a la entidad local que la justificación de la inversión debía realizarse en el ejercicio 2026, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, reguladora del Plan de Inversiones Locales. En este estado de cosas, la Dirección Facultativa redacta el 20 de noviembre de 2025 la sexta certificación por un importe de 17.001,37 euros (IVA no incluido). Asimismo, se requiere a la contratista para su efectividad a la aportación de la documentación relativa a las instalaciones certificadas y a su puesta en marcha, que la mercantil no facilita. Por su parte, la contratista no acepta la certificación y formula una propuesta alternativa, fechada el 16 de diciembre de 2025, con un importe que ascendía a 66.598,51 euros (IVA no incluido) que, erróneamente, denomina total certificación nº 5 sin IVA, aunque, en realidad, parece querer referirse a la sexta certificación.

De la documentación obrante en el expediente se desprende que, durante los meses de diciembre de 2025 y enero de 2026, las obras se mantuvieron paralizadas y se llevaron a cabo diversos contactos entre el Ayuntamiento de Añorbe y la contratista, orientados a resolver la situación de la obra.

Así, entre otras actuaciones, a instancias del Ayuntamiento, la Dirección Facultativa evacuó un informe sobre los trabajos pendientes de ejecutar y su coste, que estima en 54.057,64 euros (IVA no incluido) sin tener en consideración el arreglo de la tarima instalada, por los daños debidos a la humedad. Por su parte, la contratista presentó el 18 de diciembre una propuesta de resolución del contrato por mutuo acuerdo.

A la vista de los evidentes desencuentros entre las partes, tras la emisión de un informe jurídico por la Secretaría del Ayuntamiento de Añorbe sobre la eventual resolución del contrato de obras, el Pleno del Ayuntamiento de Añorbe adoptó, el 2 de febrero de 2026, dos acuerdos. En el primero de ellos se decidió no tomar en consideración las condiciones propuestas por la contratista para una eventual resolución del contrato de obras por mutuo acuerdo, por considerar que no están acreditadas las cantidades que aquella reclama y por entender, asimismo, que existen causas de resolución imputables a la mercantil. Y, en el segundo acuerdo, con base en el artículo 160.2 de la LFCP, en cuya virtud, *«el órgano de contratación podrá, excepcionalmente acordar la continuación de la ejecución del contrato, aun cuando concurra alguna de las causas previstas en el apartado anterior, si acredita que la resolución del contrato puede causar un grave perjuicio al interés público»*, se decidió, ahora ya de manera expresa, requerir a la empresa para que en el plazo de 7 días naturales, contados desde el día siguiente al de la notificación del acuerdo, reanudase la ejecución de las obras. Y le instaba, asimismo, a que finalizase las referidas obras en el plazo máximo de un mes, contado desde el día en que se produjera la reanudación.

De ese modo, la prórroga que, de manera tácita y un tanto inconcreta en cuanto al plazo, había tenido lugar tras la conclusión del plazo inicialmente previsto el 20 de mayo de 2025, quedaba ahora fijada en los términos indicados.

No procede, en contra de lo afirmado por la contratista, tener en consideración, a los efectos que aquí interesa, la prórroga del plazo de justificación de la inversión concedida por la Resolución 405/2025 (hasta el 20 de noviembre de 2026), porque 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.

Además, el Ayuntamiento de Añorbe ya advertía a la contratista de que, si no se cumplían los plazos de reanudación y finalización indicados, procedería a la iniciación del procedimiento de resolución contractual por

incumplimiento por la empresa adjudicataria del plazo señalado en el Pliego de Cláusulas Administrativas regulador de la adjudicación y ejecución de las obras, con imposición de las penalidades correspondientes.

Por lo tanto, en contra de lo alegado por la contratista, aunque inicialmente la prórroga concedida de manera tácita no delimitaba de forma cierta un plazo, una vez concluidas las infructuosas negociaciones mantenidas a lo largo de los meses de diciembre de 2025 y enero de 2026, quedaba claro que la obra, de ejecución ya extemporánea, debía finalizarse en el plazo prorrogado de un mes, tras su reinicio, que debería tener lugar, a su vez, en el plazo de una semana, a contar desde el 6 de febrero de 2026, fecha en que fue notificado mediante burofax el acuerdo adoptado por el ente municipal.

Transcurrido el plazo concedido para el reinicio de las obras, la Dirección Facultativa y el Ayuntamiento de Añorbe, comprobaron que las mismas no se habían reanudado, como tampoco se había hecho entrega de la documentación que le había sido requerida por el Ayuntamiento. Que las obras no se habían reiniciado, ni existía intención de hacerlo por parte de la contratista, se constata también en el escrito de alegaciones presentado por la adjudicataria el día 17 de febrero de 2026, en el que, entre otras cuestiones que analizaremos a continuación, se insiste en la propuesta de resolución de mutuo acuerdo formulada el 18 de diciembre de 2025 y que el primer acuerdo plenario de 2 de febrero de 2026, ya había rechazado.

Por lo tanto, no ofrece dudas a este Consejo de Navarra que el plazo previsto para la finalización de las obras, una vez concedida la prórroga en los términos expuestos, donde quedaba, ahora sí, claramente definido el plazo de finalización de la referida prórroga, fue, sin embargo, incumplido.

Alega la contratista que el eventual incumplimiento del contrato que se hubiera podido producir por retraso en la ejecución de las obras no le resulta a ella imputable. Señala que en la realización de las obras objeto del contrato tuvo incidencia un segundo encargo de obra que le hizo el propio Ayuntamiento, relativo a la segunda planta del edificio consistorial, en el que,

por Resolución de Alcaldía de 14 de noviembre de 2025, se le encargó la reforma de la sala de la Casa Consistorial de Añorbe para uso como sede de la Asociación de Personas Jubiladas. Sin embargo, y pese a la relación que pudiera guardar con la obra objeto de nuestro dictamen, resulta claro que se trata de dos trabajos distintos, adjudicados mediante dos resoluciones distintas y a través de procedimientos igualmente distintos. De modo que, difícilmente la asignación de la segunda obra pudo implicar en modo alguno una alteración en el plazo de ejecución estipulado para la primera. Como tampoco puede justificar el manifiesto retraso en la ejecución de la obra para la *«Mejora funcional y de accesibilidad en Casa Consistorial»* del Ayuntamiento de Añorbe (P3101800E).

La empresa contratista también formula otra alegación sobre la no imputabilidad a ella del retraso en la ejecución de las obras. Considera que el eventual retraso que hubiera podido producirse en la ejecución de las obras vino condicionado por desencuentros con la Dirección Facultativa, cambios de criterio sobre partidas ejecutadas, incidencias en la valoración y certificación de obra, exigencias técnicas variables, retrasos en visitas a obra y en la expedición de certificaciones, así como por la propia evolución de las actuaciones posteriormente encomendadas por el Ayuntamiento. Sin embargo, las afirmaciones que realiza la contratista no identifican, ni tan siquiera mínimamente, las concretas desavenencias que hubo con la Dirección Facultativa, ni en qué casos tuvieron lugar los cambios de criterio a que se refiere ni, por tanto, por qué son atribuibles a la Dirección Facultativa en lugar de una mala ejecución por parte de la contratista. Se trata de afirmaciones que, como indica la propuesta de resolución, tienen un marcado carácter genérico 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. El Pliego de Cláusulas Administrativas es claro al indicar que *«el contrato se ejecutará con estricta sujeción a las presentes cláusulas y al Proyecto que sirven de base al contrato, conforme a las instrucciones que en interpretación técnica sean dadas a la contratista por el director/a facultativo/a*

de las obras y, en su caso, la persona responsable del contrato». Por ello, teniendo en cuenta la singular vinculación del contratista a la Administración en la ejecución de las obras objeto del contrato y las genéricas afirmaciones de la contratista, no es posible concluir en modo alguno que el manifiesto retraso en la ejecución de la obra no fuera atribuible esencialmente a la propia contratista. Y a la misma conclusión habremos de llegar cuando se comprueba que, en el transcurso de la ejecución de la obra, se fueron expidiendo y abonando las primeras cinco certificaciones de obra, hasta el mes de noviembre, momento en el que se produjeron los ya señalados desencuentros en relación con la efectividad y corrección de los trabajos desarrollados. Concretamente, a la hora de expedir la sexta certificación de obra. Porque, más allá de las discrepancias en cuanto a su importe, la contratista, en su propuesta de resolución de mutuo acuerdo, reconoce también la existencia de los desperfectos y faltas contenidos en el informe elaborado por la Dirección Facultativa de 1 de diciembre de 2025. De modo que, resulta claro que la obra se estaba ejecutando de manera deficiente y que el propio contratista reconocía su responsabilidad en dicha defectuosa ejecución.

Alega la empresa contratista que *«tampoco es cierto que la suscribiente no haya realizado ninguna actuación en la obra desde diciembre de 2025, sino que como se recoge en el acuerdo que se alega, a lo largo de tal mes y de enero de 2026 se mantuvieron negociaciones entre el Ayuntamiento y la contratista con la idea de resolver el contrato de obra de mutuo acuerdo».* Sin embargo, dicha afirmación no hace sino constatar que las obras se habían abandonado y que no existía intención de retomarlas incumpliendo, por lo tanto, el plazo previsto para su realización, que es la valoración que ahora nos ocupa. Debe advertirse que el Pliego de Cláusulas Administrativas coloca a la empresa contratista en una situación de sujeción con respecto a la potestad de dirección y control de la Administración y de la Dirección Facultativa, que le obliga a acatar las órdenes dadas unilateralmente, sin que pueda desconocerlas, incumplirlas u oponerse a ellas más que a través de las vías de las reclamaciones previstas por el ordenamiento jurídico. En efecto, el contratista tiene derecho a reclamar lo que considere necesario en defensa de sus derechos e intereses legítimos, pero tales reclamaciones deben

realizarse mediante la interposición de los recursos que sean procedentes frente a las decisiones de la Administración o la Dirección Facultativa de la obra. Las legítimas acciones del contratista en defensa de sus derechos, en orden al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, deben resultar compatibles con la continuidad del mismo, no poniendo en riesgo el interés público que subyace en el contrato administrativo en el que la ejecución y finalización de la obra en el plazo previsto es un elemento esencial, como se indicará *ut infra*.

En el presente expediente, no consta que las discrepancias frente a las decisiones de la Dirección Facultativa y del Ayuntamiento de Añorbe al no aceptar sus alegaciones y propuestas en los términos solicitados por la contrata, sobre el importe de la certificación sexta y la resolución de mutuo acuerdo del contrato, hayan motivado interposición de recurso jurisdiccional alguno por parte de la empresa adjudicataria. Lo que no puede hacer el contratista, tal y como ha sucedido en el presente expediente, es paralizar la obra hasta su total abandono; ya que ello constituye uno de los más graves incumplimientos en que puede incurrir el contratista. Es un hecho no cuestionado por la mercantil que, desde septiembre de 2025, la obra se vio paralizada y que el contratista no realizaba actuaciones encaminadas a la ejecución del contrato. Tampoco se ha cuestionado el que, en el mes de noviembre de 2025, la obra se abandonara y que no se atendieran los requerimientos efectuados por el Ayuntamiento para continuar y finalizar la referida obra.

Como este Consejo de Navarra ha tenido ocasión de señalar en dictámenes anteriores (entre otros, en nuestro dictamen 53/2019, de 30 de diciembre), las reclamaciones y discrepancias manifestadas por la empresa adjudicataria no pueden justificar ni legitimar su conducta de paralizar y abandonar la obra. En definitiva, la paralización o abandono de la obra no puede decidirse unilateralmente por el contratista, ni siquiera en los supuestos en que existan conflictos o divergencias sobre la forma de ejecutar el proyecto, o no se haya atendido la petición de resolver de mutuo acuerdo el contrato, y ello sin perjuicio del derecho del contratista a su reclamación y exigencia en vía judicial.

Tampoco puede prosperar el argumento de la pretendida falta de pago que alega la empresa contratista. En primer lugar, porque ni del análisis de la documentación que obra en el expediente, ni de la argumentación que ofrece la mercantil, se desprende con nitidez el que se haya producido una falta de pago por parte del Ayuntamiento, ni el importe a que ascendería la supuesta falta de pago. Lo que sí resulta acreditado es que a la hora de emitir la sexta certificación afloraron las desavenencias que venían produciéndose en relación con la ejecución de la obra. Discrepancias que dieron lugar a diferentes valoraciones en cuanto a los importes correspondientes a la referida certificación y también respecto a la existencia e importe, de otros gastos que se habrían ocasionado por los mayores trabajos que había supuesto el retraso en la ejecución de la obra, consecuencia del supuesto incremento de las visitas a obra por parte de la Dirección Facultativa, así como la redacción de informes. En segundo lugar, tampoco resulta suficientemente acreditado que la eventual falta de pago obedezca a incumplimientos del ente municipal. Más bien, parece deducirse del expediente que no se han hecho efectivas cantidades inciertas correspondientes a las últimas actuaciones efectuadas por la mercantil porque, por un lado, la contratista no ha aportado documentación requerida por el Ayuntamiento de Añorbe para hacer efectivo el pago y, por otro lado, por las referidas discrepancias existentes en torno a la sexta certificación de obra entre la Dirección Facultativa y la contratista. En este sentido, conviene recordar el informe sobre desperfectos y faltas que la Dirección Facultativa emitió el 1 de diciembre de 2025 y la propuesta de resolución de mutuo acuerdo ofrecida por la contratista, en la que se reconoce la existencia de defectos en la ejecución de la obra, aunque se discrepe en cuanto a su cuantía. Por lo tanto, el eventual incumplimiento del Ayuntamiento respecto al pago correspondiente a las últimas actuaciones acometidas en la obra parece venir motivado en la deficiente ejecución de esta y, en todo caso, no podría considerarse un elemento que justificase el retraso, ni mucho menos el abandono, en la ejecución de la obra, como venimos señalando.

Por último, la prueba pericial propuesta por la contratista y denegada por el Ayuntamiento, sin perjuicio de su posible relevancia a otros efectos y, de manera singular, para la valoración que, en su caso, corresponda realizar en

el expediente de liquidación, carece de utilidad alguna para determinar si concurre el motivo de resolución contractual que nos ocupa.

Según recuerda la contratista en el escrito de alegaciones presentado ante este Consejo durante el trámite de audiencia, el 18 de marzo de 2026, solicitó la práctica de una prueba pericial *«sobre el importe de la obra ejecutada que debe incluirse en la sexta certificación de obra, a cuyo fin habría de permitirse por el Ayuntamiento al acceso a la obra al perito señalándose día y hora para que pueda personarse en la obra al efecto de realizar su dictamen pericial. Además de lo anterior, el perito habría de evaluar si en la ejecución de la obra han concurrido los defectos, desperfectos y faltas recogidos por la Dirección Facultativa en sus informes a que se refiere el acuerdo de incoación. Y también habría de pronunciarse su dictamen sobre si la obra ejecutada en la planta segunda de la Casa Consistorial para uso como sede de la Asociación Personas Jubiladas de Añorbe adjudicada a ..., asciende al importe de 29.880,15 € (IVA incluido) aprobado por resolución del Alcalde de 14 de noviembre de 2025, y si hasta la fecha el Ayuntamiento solo ha hecho pago por dicha obra complementaria de la cantidad de 19.859,15 € (IVA incluido), por lo que faltarían por abonarse 10.021,00 € por obra ejecutada en la señalada planta segunda»*.

Sin embargo, como se indica en la propuesta de resolución, los extremos sobre los que habría de versar el informe pericial resultan ajenos a lo que corresponde ahora acreditar. A saber: la concurrencia o no de las causas de resolución del contrato de obras y, en particular, el retraso imputable a la contratista de su ejecución; y, la procedencia o no de la imposición de penalidades por demora objeto del presente expediente, a la que luego nos referiremos. Además, algunos de los extremos para los que se solicita la pericia hacen referencia a una obra distinta de la que constituye el objeto del contrato cuya resolución nos ocupa.

Por lo tanto, ha de concluirse que, a partir de la documentación obrante en el expediente, es claro 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.

Como señalábamos *ut supra*, el segundo de los requisitos que debe concurrir para que proceda la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista se refiere al carácter esencial del mismo. 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, en los términos que ya hemos examinado, ha sido incumplida por parte de la empresa contratista que, tras incurrir inicialmente en significativos retrasos, decidió posteriormente paralizarla para, más tarde, finalmente, abandonarla. Por lo que se refiere a la condición o carácter esencial del plazo de ejecución de la obra del contrato que nos ocupa, el propio Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato, concretamente la cláusula 5, prevé expresamente la posibilidad de resolver el contrato en caso de demora por causas imputables a la empresa contratista, tanto del plazo total, como de los parciales, en términos análogos a lo previsto en el artículo 147 de la LFCP. Asimismo, ha de advertirse que, entre los criterios de adjudicación del contrato referidos en la cláusula 14, concretamente los relativos a la propuesta técnica (hasta 30 puntos), se preveía la asignación de hasta 20 puntos al calendario cronológico y a la planificación del desarrollo de las obras. Según se afirma, *«se valorará el Planning de la obra, con expresión de los hitos comprobables e indicación del camino crítico para el desarrollo idóneo de la obra»*. Finalmente, la especial importancia del elemento temporal en este concreto contrato viene también 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, de 22 de marzo, cuyo plazo fue ampliado en los términos expuestos, precisamente, por el incumplimiento por parte de la contratista del plazo inicialmente fijado para la finalización de la obra, por la Resolución 405/2025, de 30 de octubre, del Director General de Administración Local y Despoblación del Gobierno de Navarra, hasta el 20 de noviembre de 2026.

Por lo tanto, el carácter esencial de la realización de las obras en el plazo establecido tampoco ofrece dudas a este Consejo de Navarra.

Habida cuenta de lo anterior, habremos de concluir que procede la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista en la medida en que el retraso y abandono de las obras le es imputable a la mercantil. Además, se trata de una cláusula, la del plazo de ejecución de las obras, que tiene carácter de esencial por su especial relevancia y significación, en el contrato que nos ocupa. Y, por lo expuesto hasta ahora, resulta igualmente constatada la voluntad de la contratista de no atender los requerimientos del Ayuntamiento de Añorbe de reiniciar y finalizar las obras, y dar efectivo cumplimiento a las obligaciones asumidas con la adjudicación del contrato; habiendo quedado suficientemente probados los anteriores extremos por la Administración.

C) Sobre la indemnización económica por daños y perjuicios

El artículo 161 de la LFCP determina con carácter general los efectos de la resolución del contrato. En este sentido establece que:

«[...] 3.- Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, este deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a la entidad contratante, lo que se determinará en resolución motivada, atendiendo a la existencia, entre otros factores, de un retraso en la inversión proyectada o en la prestación del servicio a terceros o al público en general y los mayores gastos que se imputen a los fondos públicos [...]».

La propuesta de resolución no determina el ejercicio de la facultad que compete al Ayuntamiento sobre la indemnización de daños y perjuicios en el presente supuesto. En su apartado 5 se propone, al amparo de lo previsto en el artículo 161.3 de la LFCP, incautar la fianza definitiva constituida por la empresa adjudicataria por un importe de 7.424 euros, *«para el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados al Ayuntamiento por la contratista, a determinar en el expediente de liquidación del contrato subsiguiente a su resolución que se acuerda»*. En consecuencia, este Consejo no puede pronunciarse sobre la procedencia de indemnización, debiendo estarse, en su caso, a lo que se concluya del expediente de liquidación que se anuncia.

No obstante, la propuesta de resolución sí pretende aplicar a la empresa contratista una penalidad por demora por un importe de 19.599,36 euros. Dicha cantidad sería el resultado de lo previsto en el artículo 147.3 de la LFCP, y en las cláusulas 5 y 28, del Pliego de Cláusulas Administrativas.

La contratista, por su parte, nada opone en relación con la consecuencia o efecto indemnizatorio propuesto por el ente local, más allá de su improcedencia por resultar igualmente improcedente la resolución del contrato en los términos que ya han sido examinados.

La cláusula 28 del Pliego de Cláusulas Administrativas advierte de la obligación que asume el contratista de cumplir el contrato dentro del plazo establecido para la realización del mismo y, a continuación, señala que *«cuando por causas imputables al contratista el plazo hubiera quedado incumplido, el órgano de contratación podrá optar por resolver el contrato o exigir su cumplimiento otorgando una prórroga con la imposición de las penalidades que se establecen en el artículo 147 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos»*.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 147 de la LFCP dispone igualmente que, producida la mora por causas imputables al contratista respecto al cumplimiento del plazo total o de los plazos parciales, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades diarias. Dichas penalidades las fija, sin perjuicio de que el órgano de contratación, bajo determinadas circunstancias, pueda acordar la inclusión en el pliego regulador de la contratación de unas penalidades distintas, *«en la proporción de 0,40 euros por cada 1.000 euros del importe de adjudicación»*.

El anterior criterio es el mantenido por la cláusula 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas al señalar que *«cuando la contratista por causas imputables a la misma, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total o de los plazos parciales, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades diarias en la proporción de 0,40 euros por cada*

1.000 euros del importe de adjudicación (art. 147.3 LFCP), no excluyendo la eventual indemnización a la Administración, que deberán determinarse de forma independiente (art. 148 LFCP)».

Pues bien, la cifra reclamada en la propuesta de resolución en concepto de penalidad por demora se corresponde con el periodo que transcurre entre el 26 de mayo de 2025 (día siguiente al vencimiento del plazo de ejecución de las obras) y el 13 de febrero de 2026 (último día del plazo concedido al contratista por el órgano de contratación para reanudar la ejecución de las obras que había paralizado y abandonado). Ese periodo de tiempo sumaría un número total de 264 días. La penalidad por día de demora ascendería a 74,24 euros, que es el resultado de dividir el importe total de la obra, 185.600 euros, entre 1.000, y multiplicar el cociente resultante por 0,40.

En definitiva, el Ayuntamiento de Añorbe, que inicialmente parece que optó por prorrogar el contrato hasta que, habiéndose abandonado las obras y no atendiendo la contratista a los requerimientos para su reanudación y finalización dentro del plazo de prórroga establecido, ha decidido ahora la resolución del mismo, y reclama la indemnización por demora de conformidad con la normativa reguladora del contrato de obra que nos ocupa.

No obstante, alberga dudas este Consejo de Navarra en cuanto a la procedencia de penalidades por demora en el asunto que nos ocupa. Porque, si bien es cierto que el Ayuntamiento, inicialmente, parecía haber optado por la prórroga del contrato en unos términos en absoluto claros, lo cierto es que, meses más tarde, concretamente, a partir del mes de septiembre, momento en que se paralizaron las obras, y fundamentalmente, a partir del mes de noviembre, cuando tiene lugar el abandono definitivo de las mismas, se inicia una negociación orientada, por ambas partes, a la resolución contractual de mutuo acuerdo del contrato. Como las negociaciones resultaron infructuosas y, habida cuenta de la forma anómala en que se había producido una suerte de prórroga tácita del contrato en los términos ya señalados, que motivó la indefinición del nuevo plazo para la culminación de las obras, para poder optar por la resolución el propio Ayuntamiento se vio obligado a instar su reanudación y fijar, ahora sí, de manera cierta, el plazo en que las obras

debían finalizar; evitando, de ese modo, la incertidumbre que él mismo había provocado.

Las penalidades por mora tienen una naturaleza coercitiva y su fin primordial es asegurar la correcta ejecución del contrato mediante la intimación al contratista a su cumplimiento. En este sentido, el artículo 148.1 de la LFCP precisa que *«(l)imposición de las penalidades [...] no excluye la eventual indemnización a la Administración, que deberá determinarse de forma independiente»*. Por lo tanto, estas penalidades no tienen una naturaleza indemnizatoria.

La aplicación conjunta de los artículos 147 y 148 de la LFCP nos lleva a concluir que 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.

Sobre la naturaleza coercitiva de estas penalidades se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia 1543/2023 de 22 de noviembre de 2023, (rec. 7437/2020) y en Sentencia 652/2019 de 21 de mayo de 2019 (rec. 1372/2017). Asimismo, constan pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 360/2021 de 30 de noviembre de 2021, (rec. 509/2020) y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 216/2021 de 29 de julio de 2021 (rec. 510/2020).

Por todo lo anterior, considera este Consejo de Navarra que, dada la actuación del Ayuntamiento desde la finalización del plazo original para la culminación de las obras y el desenlace final del contrato que nos ocupa, no procede exigir penalidades por demora. Todo ello, sin perjuicio, como ya se ha dicho, 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.

Por otro lado, respecto de los daños y perjuicios e imposición de penalidades, el artículo 148.2 de la LFCP advierte que *«las penalidades se impondrán por acuerdo del órgano de contratación, adoptado a propuesta de la unidad gestora del contrato, previa audiencia del contratista, y se harán efectivas mediante deducción de las cantidades que, en concepto de pago total o parcial deban abonarse al contratista o sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido»*.

Con base en lo anterior, la propuesta de resolución acuerda retener el abono del importe al que finalmente ascienda la certificación sexta en el expediente de liquidación del contrato, al objeto de atender y hacer efectiva, total o parcialmente, la penalidad por demora que, por importe de 19.599,36 euros, se impone a la contratista.

Como ya hemos advertido, a juicio de este Consejo de Navarra no procede, dadas las concretas circunstancias del caso que nos ocupa, la exigencia de penalidad por demora. Por lo tanto, de manera coherente con ello, habremos de convenir ahora que tampoco resulta conforme a derecho la retención de las cantidades correspondientes a la sexta certificación con el fin de atender conceptos que no resultan reclamables.

Debe quedar claro, además, que tanto la incautación de la fianza en los casos de resolución culpable del contrato por causas imputables al contratista, como la deducción de las cantidades que se pretenden de la sexta certificación, no son sanciones que operan de forma automática, sino que la incautación y la deducción tienen un carácter finalista y temporal, y que se ha de destinar, en la cuantía que resulte necesaria, para cubrir los daños y perjuicios que finalmente queden acreditados, así como a la compensación de las cantidades adeudadas, de modo que si son inferiores al importe de la garantía y de las cantidades retenidas, se deberá proceder a la inmediata devolución y pago, en la parte que resulte del diferencial.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera, en los términos indicados en el presente dictamen, que procede la resolución del contrato de obras para *«Mejora funcional y de accesibilidad en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de Añorbe»*.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.