

<p><b>Expediente:</b> 40/2000 <b>Órgano:</b> Pleno <b>Objeto:</b> Resolución por incumplimiento de contrato de obras suscrito por el Parlamento de Navarra para la rehabilitación y adaptación de la antigua Audiencia de Pamplona como su nueva sede. <b>Dictamen:</b> 40/2000, de 30 de octubre</p>
---

## DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de octubre de 2000,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Pedro Charro Ayestarán, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente el Consejero don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### I. ANTECEDENTES

#### I.1.- Antecedentes de Hecho.

**Primero.-** La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 17 de julio de 1.998, aprobó el Proyecto de Ejecución de Rehabilitación y Reforma del edificio de la Audiencia como sede del Parlamento de Navarra, presentado por el Equipo de Arquitectos dirigido por don ....

**Segundo.-** El mismo órgano aprobó el 25 de noviembre de 1.998 el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares para la contratación, en forma de concurso, procedimiento abierto, de las obras de rehabilitación y adaptación de la antigua Audiencia de Pamplona para sede del Parlamento de Navarra, según proyecto aprobado el 17 de julio de 1.998, acordando iniciar el

procedimiento de adjudicación y la publicación de los correspondientes anuncios.

Constituye el objeto del Pliego de Cláusulas Administrativas el “establecimiento de las cláusulas administrativas particulares que han de regir en la contratación y ejecución de las obras de rehabilitación”, advirtiéndose en el mismo del carácter contractual de los planos, pliego de prescripciones técnicas y cuadro de precios, así como de que no se admitirán al respecto variantes o alternativas (cláusula 1ª). Entre las cláusulas establecidas merecen señalarse las siguientes:

- Se fija en dos mil cincuenta y cuatro millones (2.054.000.000) de pesetas el presupuesto máximo de licitación.
- Se contempla un plazo máximo de ejecución de las obras de 22 meses, que se sustituirá por el contenido en la oferta presentada por el contratista adjudicatario de ser inferior, a contar desde el siguiente día al de la firma del acta de comprobación del replanteo.
- Los criterios de adjudicación se definen en torno a la oferta económica (hasta el 85%), el plazo de ejecución (hasta el 10%) y el menor número de personal eventual (hasta el 5%).
- Respecto del plazo de ejecución se preceptúa la obligación de las empresas de presentar un programa de ejecución de la obra que la asegure en el plazo ofertado, describiendo las previsiones de tiempo y coste, debiendo concretarse los medios propios o ajenos y subcontratistas que la empresa va a emplear en cada período y para cada tipo de trabajo. En el programa de ejecución las empresas debían tener en cuenta los cuatro plazos parciales establecidos en el Plan de Obra del Proyecto, referidos a: Derribos y demoliciones; estructuras; cubrimiento; y colocación vidrio vaso interior (cláusula 11ª).
- Se establece expresamente la obligación del contratista de ejecutar la obra con estricta sujeción al proyecto, a las cláusulas del pliego y

siguiendo las instrucciones del Director Facultativo de las obras o de la Administración, ésta a través del facultativo designado para la dirección e inspección de las obras, ambas instrucciones de obligado cumplimiento por el contratista (cláusula 18ª).

- Se sitúa en el acta de comprobación del replanteo el momento del inicio de las obras y del cómputo de los plazos, tanto los parciales como el total (cláusula 21ª), siendo también el replanteo de la obra el momento para la formulación por el contratista de las reservas que tuviera sobre la viabilidad del proyecto (cláusula 20ª).
- Se recoge el principio de riesgo y ventura del contratista en la ejecución del contrato, sin derecho a indemnización por pérdidas, averías o perjuicios (cláusula 26ª), sometiéndose a las facultades de interpretación, modificación y resolución de la Administración (cláusula 27ª), y fijándose las causas y el procedimiento a seguir para la modificación del contrato, con su prohibición expresa de no contar con la previa aprobación de la modificación y del presupuesto resultante (cláusula 36ª).
- Se contempla expresamente la obligación del contratista de cumplir el contrato dentro del plazo total, con igual obligación respecto del cumplimiento de los plazos parciales, facultando el incumplimiento de cualquiera de dichos plazos al Parlamento de Navarra para la resolución del contrato, pudiendo otorgarse un plazo de prórroga siempre que la contratista se ofreciese a cumplir sus compromisos, y sujetándose una eventual resolución del contrato a la previa audiencia del contratista y, en caso de oposición, al dictamen del “Consejo de Estado, o del Órgano consultivo que, en su caso, se constituya en la Comunidad Foral” (cláusula 46ª).
- Se identifica como causa de resolución, además de las establecidas en la legislación reguladora de la contratación administrativa, el incumplimiento por parte del contratista de cualquier cláusula relevante contenida en el contrato (cláusula 47ª), siendo en la cláusula siguiente donde se recogen las consecuencias inherentes a la resolución

contractual. Entre ellas, la retención de las liquidaciones pendientes al contratista hasta la realización de la nueva adjudicación, respondiendo las cantidades retenidas de los daños y perjuicios causados (cláusula 48ª).

- En materia de subcontratación el Pliego, además de remitirse expresamente al artículo 160 de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, es especialmente diligente al regular su régimen. Se exige así la acreditación de los subcontratistas y las partes del contrato principal que van a ser contratadas con terceras empresas, limitando al cincuenta por ciento como máximo del precio de adjudicación las partes de obra que pueden ser subcontratadas, sin que además puedan pactarse condiciones más desfavorables con los subcontratistas y prohibiendo la subcontratación con personas inhabilitadas para contratar. Establece, en fin, en garantía del cumplimiento de estos requisitos, un procedimiento de actuación conforme al cual la subcontratación debe comunicarse con carácter previo, con identificación de subcontratistas y partes de la obra objeto de contratación, acompañando borrador de contrato y acreditando no estar incurso los subcontratistas en prohibición para contratar, estar al corriente de sus obligaciones tributarias y de seguridad social, y negándose la posibilidad de subcontratación de incumplirse por el contratista las obligaciones y condiciones establecidas al objeto.
- Finalmente, contiene el Pliego referencias a las prerrogativas del Parlamento de Navarra para la interpretación, modificación y resolución del contrato, determinando los efectos de ésta con sujeción al régimen jurídico establecido en la legislación de la contratación administrativa, a cuyo ámbito de aplicación somete el íntegro régimen jurídico del contrato, conforme establece el Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento de Navarra, de 2 de noviembre de 1.992 (cláusulas 54 y 55ª).

**Tercero.-** Según se desprende del Acta nº 8 obrante en el expediente administrativo, la Mesa de Contratación en su reunión de 12 de febrero de

1999, otorgó a la UTE ... la máxima puntuación, 10 puntos, en el apartado referido al plazo de ejecución de las obras, siendo de 510 días el plazo de ejecución total ofertado por la citada UTE.

**Cuarto.-** La misma Mesa de Contratación, en reunión de 24 de febrero de 1.999, aprueba la propuesta de adjudicación a favor de la UTE ... por resultar su oferta la que mayor puntuación ha obtenido en aplicación de los criterios objetivos establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. De esa oferta resulta que la UTE ... ofertó una baja del 17,67 sobre el precio máximo de licitación y que, sin ser la oferta económica más baja, resultó propuesta como adjudicataria como consecuencia de haber alcanzado la puntuación máxima en el apartado referente al plazo de ejecución de las obras.

**Quinto.-** Del contenido de la oferta formulada por la UTE ... debe destacarse la información que se desprende del sobre nº 2 "Propuesta Técnica". Se conoce así que el plazo de ejecución total ofertado se justifica en un examen pormenorizado de las distintas actividades a desarrollar, asignando a cada una de ellas un plazo de ejecución en atención a los medios personales y materiales previstos así como al número de jornadas de trabajo disponibles. Se determinan con claridad los siguientes hitos temporales para la finalización de los trabajos: derribos y demoliciones (a los 5 meses desde el inicio de las obras); estructuras (a los 9 meses), fin de cubrimiento (a los 10 meses); fin de recubrimiento vaso interior (a los 12 meses); y fin de obra (a los 17 meses).

De otra parte, al exponer el programa de trabajo, la propuesta técnica ya afirma la utilización del recurso de la subcontratación con terceras empresas para el desarrollo de determinadas actividades y labores. Así lo hace, sin ánimo exhaustivo, respecto del tratamiento de fachadas, cubiertas, pavimentos y revestimientos, carpintería, cerrajería, pintura, etc. Identificándose, incluso, hasta un total de 41 empresas en una "relación de subcontratistas que han colaborado en la elaboración de la oferta", incorporándose a ésta.

**Sexto.-** En sesión celebrada el 27 de abril de 1.999, la Mesa del Parlamento de Navarra, siguiendo la propuesta de la Mesa de Contratación, adjudicó el contrato de obras de rehabilitación y adaptación del edificio de la antigua Audiencia de Pamplona para sede del Parlamento de Navarra, a la

UTE ... por la cantidad total de mil seiscientos noventa millones ochocientas setenta y nueve mil setecientas sesenta y nueve pesetas (1.690.879.769 ptas), IVA incluido, con un plazo máximo de ejecución de diecisiete meses.

**Séptimo.-** El 13 de mayo de 1.999 se suscribe entre la Presidenta del Parlamento de Navarra y el representante de la UTE ... el preceptivo contrato administrativo, conforme al cual la entidad adjudicataria se compromete a ejecutar las obras de “acuerdo con la oferta presentada y con estricta sujeción a los planos, pliegos de prescripciones técnicas, cuadro de precios y demás documentos contractuales, que aceptan plenamente”, sometiéndose expresamente para cuanto no esté establecido en el contrato a la LFCAPN.

**Octavo.-** El 19 de julio de 1.999, se suscribe la oportuna Acta de comprobación de replanteo de las obras por representantes del Parlamento, de la Dirección Facultativa y de la empresa contratista, autorizándose el inicio de las obras y comenzando el computo del plazo señalado para la total terminación de los trabajos. No se contiene en dicha Acta observación alguna del contratista que haga referencia a la viabilidad del Proyecto de Ejecución o al grado de definición o detalle de sus especificaciones. Por otra parte, se compromete la empresa contratista a entregar un “planning” detallado dentro del mes siguiente.

**Noveno.-** El 28 de julio de 1.999, el responsable de la Unidad Técnica de Gestión de las obras (en adelante, Unidad Técnica), manifiesta que “a día de hoy, 28 de julio, no se observa en el lugar de las obras nivel de actividad suficiente que indique correspondencia con la importancia de la obra y los plazos ofertados”.

**Décimo.-** El 19 de agosto de 1999, la contratista presenta “un programa de trabajo valorado” consistente en un diagrama de barras, y el 16 de septiembre del mismo año presenta una relación de 118 empresas como “posibles empresas colaboradoras que pueden resultar adjudicatarias de las distintas actividades de la obra”, para que se manifieste el “visto bueno o rechazo a su posible contratación”. Relación en la que únicamente se contiene la denominación o razón social de cada empresa, agrupadas por actividades,

señalándose la fecha en que la subcontratación estaría ultimada para cada actividad.

**Undécimo.-** El 18 de octubre de 1999, esto es prácticamente a los tres meses del inicio de las obras, la Unidad Técnica señala literalmente que «la planificación y ejecución del proceso constructivo, por lo visto hasta la fecha, se quiebra por varios motivos: contratación en contra del actual mercado, a la baja en precio y plazo; evidente desconocimiento, en particular por parte del Jefe de Obras, del proyecto y de una planificación coherente de la ejecución, “descubriendo sobre la marcha”; una política de subcontratación de “reparto y atornillo”, muy tardía, se repite la incidencia del mercado actual de la construcción; ídem a lo anterior en cuanto a materiales, con el agravante de la memoria de calidades; y, a mi modo de ver lo más importante, se confirma la escasa presencia del Contratista en la obra, por lo que la descoordinación es enorme y el rendimiento escaso».

**Duodécimo.-** En reunión celebrada el día 21 de octubre de 1.999, concurriendo los representantes de la propiedad, Dirección Facultativa y Contratista, se contrastan los trabajos realizados con el “calendario y plan de obra presentado y aprobado al efecto”, advirtiéndose de un “retraso en la ejecución de las obras”, según consta en el Acta obrante al folio 650 del expediente administrativo. En el mismo sentido se pronuncia el informe de la Dirección Técnica, emitido el 30 de octubre de 1.999 con ocasión de la certificación de obras correspondiente a ese mes de octubre, al señalar que “el ritmo de los trabajos emprendidos no es el previsto inicialmente”, constando gráficamente que a los 2 meses se había certificado solamente el 52% de las obras comprometidas para esa fecha en la oferta del contratista (folio 655 del expediente).

**Decimotercero.-** En escrito de 21 de diciembre de 1.999, la Unidad Técnica recoge manifestaciones verbales de la contratista sobre la “hipótesis de un posible incumplimiento del contrato, argumentado en un estudio comparativo de los precios de adjudicación con los del mercado de la construcción y otras diferencias en costes indirectos y porcentaje de gastos generales. En resumen, lanzaron una advertencia de que no les salen las cuentas ofertadas” (folio 660 del expediente).

**Decimocuarto.-** La Dirección Técnica informa el 3 de enero de 2000 que “el ritmo de los trabajos iniciados no es el previsto, incumpléndose, en el plazo de obra transcurrido, tanto el planning inicial previsto por la contrata como el planning reformado con posterioridad para adecuarse a la realidad“, a lo que añade que el porcentaje ejecutado respecto al presupuesto general de la obra es del 1,68%, “mientras que se debiera de haber ejecutado según el planning previsto el 6,19%”, señalando que las demoliciones “debieran de estar finalizadas y sólo se ha ejecutado el 45% del total” o que “la restauración de fachada de la calle Padre Moret debiera de estar terminada según planning y todavía no se ha empezado”.

Al anterior se suma el informe de la Unidad Técnica de 14 de enero de 2000, donde señala que una vez transcurridos seis meses desde el inicio de las obras, “el contratista ha incurrido en demora respecto al cumplimiento del primer plazo parcial y que de no corregirse la situación con inmediatez, hace presumir razonablemente la imposibilidad del cumplimiento del plazo total ofertado”, proponiendo se requiera a la empresa “para que manifieste en su descargo su compromiso o no de cumplir con su contrato”.

**Decimoquinto.-** A la vista de los informes técnicos, la Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión de 25 de enero de 2.000, acordó requerir a la contratista la contestación por escrito a distintas cuestiones, referidas fundamentalmente a las razones del retraso en la ejecución de los trabajos respecto del programa presentado, a explicar la paralización de los trabajos detectada a finales de 1.999 y primeros de 2000, y a justificar los medios propios de que disponía para la ejecución de los trabajos pendientes, advirtiendo que la no contestación al requerimiento en el plazo concedido se consideraría como manifestación de no existir voluntad de cumplir el contrato.

La respuesta de la contratista se produce el 1 de febrero de 2000, alegando como causas justificativas del retraso un cambio en las previsiones de ejecución de las distintas labores que aconsejaron no demoler parte del edificio, así como los retrasos en la aceptación de las subcontrataciones, relativizando las disminuciones de medios personales y materiales imputados y presentando “un nuevo programa de trabajo que partiendo del estado actual de



la obra comprende todos los trabajos pendientes hasta la finalización de la misma”.

**Decimosexto.**- Al siguiente día, 2 de febrero de 2000, el contratista presenta al Parlamento de Navarra un documento, a través del cual dice promover un “expediente incidental contradictorio”, en el que, tras realizar diversas consideraciones sobre las especificaciones técnicas contenidas en el Proyecto, manifiesta que se “produce una imposibilidad de efectuar las compras de elementos, subcontrataciones y ejecución propia, de las unidades de la obra a precios razonablemente similares a los del proyecto”, atribuyendo la causa de ello a lo que denomina “error en la determinación del precio en el proyecto de obras”, lo que le lleva a solicitar la “tramitación y aprobación del Proyecto Modificado que recoja los nuevos precios” o, subsidiariamente, “la nulidad del contrato de obras”, y con carácter inmediato la “suspensión temporal” de determinadas unidades de obra mientras no se resuelva el “expediente incidental”, así como “el reajuste del plazo de ejecución de la obra aumentándolo en el plazo que sea preciso” (folios 695 y ss.).

**Decimoséptimo.**- En sesión celebrada el 3 de febrero de 2.000, la Mesa del Parlamento, a la vista de los escritos y documentos remitidos por la contratista en fechas 1 y 2 de febrero, acuerda requerir de nuevo a la contratista para que “se pronuncie inequívocamente acerca de si el cumplimiento del contrato resulta condicionado por su modificación en los términos propugnados en su escrito de día 2 de febrero de 2.000 o, si por el contrario, ratifica su voluntad de proceder al estricto cumplimiento contractual según lo inicialmente pactado, como podría deducirse del escrito presentado el día 1 del mismo mes”.

Acordando igualmente la Mesa, en la misma fecha, solicitar un informe a la Dirección Facultativa sobre las modificaciones que pretende introducir la contratista con el nuevo Plan de trabajo presentado con su escrito de 1 de febrero, pronunciándose igualmente sobre si los medios indicados por la empresa garantizarían el cumplimiento del contrato.

**Decimooctavo.**- La respuesta de la contratista se produce mediante escrito de 7 de febrero de 2000, en el que, sin pronunciarse sobre su voluntad de

cumplir el contrato, manifiesta su sometimiento al ordenamiento jurídico, se ratifica en su solicitud de “expediente incidental contradictorio” y afirma que su comportamiento “no incurre en ninguna responsabilidad”.

Por su parte la Dirección Facultativa informa en la misma fecha sobre el nuevo planning de trabajo propuesto por la empresa, detectando incongruencias entre los documentos aportados, observando plazos de imposible cumplimiento además de señalar otras incorrecciones. Respecto de los retrasos acumulados por la contratista establece que las demoliciones están ejecutadas al 50% cuando debían estar finalizadas el 31 de diciembre de 1.999; las excavaciones no han comenzado cuando debían finalizarse el 31 de enero; los apoyos de la estructura están igualmente sin comenzar a ejecutarse cuando debían estar finalizadas el 30 de noviembre de 1999; lo mismo en lo que hace al tratamiento de fachadas, que no se ha comenzado cuando debía estar ya ejecutado en un 50%.

Añade a lo anterior el incumplimiento del calendario de contratación de terceras empresas propuesto por la contratista el 16 de septiembre, de tal manera que se ha contratado un 7% de la oferta frente al 31% propuesto en su día por la contratista.

Concluye el informe proponiendo una serie de medidas a adoptar para la correcta ejecución de la obra, fundamentalmente referidas a la elaboración de un calendario realista y al cumplimiento de las previsiones de contratación de empresas colaboradoras.

**Decimonoveno.-** Más contundente es el informe de 9 de febrero de 2000 emitido por la Unidad Técnica, para la que “es evidente el retraso en el plazo de ejecución de las obras contratadas (estimado en cuatro meses) lo que conlleva un incumplimiento contractual del plazo parcial ofertado”, opinando que “la presentación de nuevos planes de trabajo, a los seis meses del inicio de las obras, y vista la realidad constructora y la tendenciosa solicitud de nulidad (sic) del contrato, no pueden más que encuadrarse en maniobras dilatorias o de distracción”, concluyendo el informe con la propuesta de que “debe advertirse inequívocamente que la relación contractual se encuentra en una

situación crítica y que transcurrido el periodo que se estime por conveniencia se resolverá”.

**Vigésimo.**- Por acuerdo de 14 de febrero de 2000 la Mesa del Parlamento de Navarra desestimó, en su totalidad, las peticiones formuladas por la contratista en su escrito de 2 de febrero, conforme al informe emitido el 11 de febrero por los servicios jurídicos de la Cámara.

En el citado informe se mantiene que la pretensión de la contratista “es modificar, a su libre albedrío, sin justificación alguna, los precios convenidos” y ello “prescindiendo de las obligaciones que asumió al ofertar con un 17,679% de rebaja la ejecución del contrato, lo que unido a la oferta de un plazo de ejecución de 17 meses, le supuso la adjudicación del contrato”. Repara el informe en que la solicitud de la empresa pretende discutir unos precios 6 meses después del Acta de comprobación del replanteo, no pareciéndole “muy correcto que una vez que se ha obtenido la ejecución del contrato se pretenda modificar las condiciones económicas convenidas”. Rechaza, en fin, la nulidad del contrato pretendida, por carecer manifiestamente de fundamento, de la suspensión de las obras, porque la tramitación de incidencias no conlleva esa paralización, y el reajuste de los plazos, por no justificarse ni fundamentarse la misma.

**Vigesimoprimer.**- La misma Mesa del Parlamento, por Acuerdo adoptado el 14 de febrero de 2000, rechazó el plan de trabajo propuesto por la UTE ... en su escrito de 1 de febrero, requiriéndole además la presentación de un nuevo plan de trabajo y un calendario revisado que respete el plazo total de ejecución del contrato, entre otras determinaciones referidas al calendario de contratación de empresas colaboradoras y al cumplimiento diario de actividades aprobadas en el plan de trabajo.

**Vigesimosegundo.**- En fecha de 15 de marzo de 2000 se formula por la UTE ... recurso de reposición contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 14 de febrero, por el que se rechazó el “expediente incidental contradictorio”, solicitando su “reposición” con un pronunciamiento estimatorio de las pretensiones contenidas en el expediente incidental.

Recurso que fue desestimado por Acuerdo de 2 de mayo de la Mesa del Parlamento de Navarra contra el que, según se desprende del expediente administrativo (folio 1518) se ha interpuesto por la UTE ... recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

**Vigesimotercero.**- El 31 de marzo de 2000 la Unidad Técnica comunica a la contratista la necesidad de que facilite con la suficiente antelación al desarrollo del proceso constructivo los oportunos documentos de las empresas subcontratadas hasta la fecha y de cuantas subcontratas tenga previsto realizar.

**Vigesimocuarto.**- El 30 de abril, al informar la 5ª certificación, la Dirección Facultativa pone de manifiesto que el ritmo de la obra está por debajo del necesario para el cumplimiento de los plazos previstos, y que el calendario de subcontrataciones presentado se sigue incumpliendo. Cifra entonces el retraso acumulado en 5 meses y no observa “tendencias que indiquen que se vaya a producir una recuperación del plazo previsto de obra”.

**Vigesimoquinto.**- Un nuevo informe, de 25 de mayo de 2.000, emitido por la Dirección Facultativa a solicitud de la Mesa del Parlamento, ratifica que el retraso acumulado alcanza los cinco meses, manteniéndose la tónica de incumplimientos incluso respecto al último planning aportado por la empresa el 29 de febrero.

**Vigesimosexto.**- A la vista de la 5ª certificación, el Interventor del Parlamento de Navarra, en informe de 25 de mayo de 2.000, pone de manifiesto que habiéndose consumido el 53% del plazo máximo de ejecución sólo se ha ejecutado obra por el equivalente a un 5,67% del precio total, por lo que propone a la Mesa del Parlamento las distintas opciones consistentes en imponer penalizaciones, iniciar expediente de resolución del contrato o abonar la 5ª certificación fijando condiciones de obligado cumplimiento.

**Vigesimoséptimo.**- Esta última opción es la adoptada por la Mesa del Parlamento de Navarra que, en sesión de 2 de junio de 2.000, acordó el pago de la quinta certificación y requirió a la UTE ... la acreditación de las

contrataciones que permitan proceder a la inmediata ejecución de determinadas unidades de obra, advirtiendo simultáneamente que el incumplimiento de lo requerido daría lugar a la iniciación de expediente de resolución del contrato. Requerimiento a la que respondió la contratista por escrito de 22 de junio, en el que facilita relación de subcontratistas.

**Vigesimoctavo.-** Según se desprende del expediente facilitado a este Consejo, el 12 de junio de 2.000 se produce el derrumbamiento parcial de la fachada interior y forjados que apoyaban en ella, en un tramo de edificio colindante con la calle Pedro Moret, ocasionando la caída hacia el interior de un paño de fachada principal a la altura de la planta segunda. Con motivo del derrumbamiento se emiten informes, tanto por la Dirección Facultativa como por la contratista, describiendo los daños y proponiendo las medidas constructivas a adoptar en la continuación de las obras y para garantizar la seguridad de las mismas. Se advierte en los informes una evidente disparidad de criterios sobre la procedencia de continuar las obras. Mientras la contratista propugna su paralización total, la Dirección Facultativa defiende que nada impide la continuación de las tareas que se venían realizando, excepción hecha de las referidas a la cimentación.

**Vigesimonoveno.-** El 29 de junio de 1999 informa de nuevo el Interventor, que partiendo de que el derrumbe parcial sobrevenido, con independencia de las causas, daños y responsabilidades que haya lugar, no releva o dispensa a la UTE ... del cumplimiento de sus obligaciones, propone que una vez ejecutadas las medidas de emergencia se inicie el expediente de resolución del contrato por incumplimientos contractuales, además de instruir aquellos otros expedientes que procedan en orden a resarcirse de todos los daños y perjuicios causados.

**Trigésimo.-** Por Acuerdo de 28 de junio de 2000, la Mesa del Parlamento de Navarra acuerda iniciar actuaciones preparatorias para, en su caso, incoar expediente de resolución del contrato, solicitando para ello un informe a la Dirección Facultativa sobre los incumplimientos contractuales que se hayan producido en la ejecución del Proyecto de Obras, con anterioridad a la fecha del derrumbe parcial.

**Trigesimoprimer.**- El 5 de julio de 2000, la UTE ... comunica al Parlamento de Navarra, entre otras cuestiones, haber cerrado distintos acuerdos con empresas subcontratistas si bien afirma “que resulta improcedente firmar dichos contratos estando pendiente de resolución la solicitud de 2 de febrero”.

**Trigesimosegundo.**- El 6 de julio de 2000, la Dirección Facultativa emite el informe requerido por la Mesa del Parlamento, en el que, en síntesis, concluye:

- El retraso acumulado es superior a los cinco meses. Considerando que el retraso es irrecuperable y que no es ya posible ejecutar el proyecto en el plazo contractualmente establecido.
- El calendario de subcontrataciones presentado por la empresa se sigue incumpliendo.
- Respecto a la propuesta presentada por la UTE ... de modificación del Proyecto, entiende que supone una merma de las calidades con un incremento notable del precio sin que encuentre razones técnicas que justifiquen la modificación.

**Trigesimotercero.**- El 19 de julio de 2000, la Mesa del Parlamento se dirige a la contratista para, además de otras instrucciones relacionadas con las actuaciones a seguir respecto del derrumbe parcial sobrevenido, comunicarle que ello “no es óbice para que se continúe con la ejecución de todos los capítulos de obra que, ajenos al suceso, ya fueron definidos por la Dirección Facultativa en el Libro de Ordenes”.

**Trigesimocuarto.**- El 19 de julio de 2000, los servicios jurídicos del Parlamento emiten informe en el que, recogiendo los antecedentes y exponiendo los fundamentos jurídicos que consideran oportunos, se concluye en la existencia de incumplimiento contractual por la UTE ... como causa de resolución del contrato, descartando la imposición de penalidades por considerarlas inútiles a la vista de la conducta mantenida por la contratista rechazando la continuidad de los trabajos. Instruye el informe el procedimiento

a seguir para la resolución del contrato así como de las consecuencias inherentes a dicha resolución.

**Trigesimoquinto.**- Sin discrepar de los incumplimientos contractuales de la UTE ..., la Unidad Técnica en informe de 20 de julio de 2000 cuestiona la oportunidad de la resolución contractual al entender que “el edificio objeto del contrato se encuentra constructivamente en situación crítica”.

**Trigesimosexto.**- El 24 de julio de 2000, la Mesa del Parlamento de Navarra acordó incoar expediente para la resolución del contrato de obras celebrado con la UTE ... debido a que “las inobservancias de los plazos parciales y consiguientes retrasos acumulados en su ejecución hacen presumir razonablemente la imposibilidad de que se cumpla el plazo total (cláusula 46ª.5 del contrato y arts. 101.4 y 140 f. LCAPN); así como porque la infracción reiterada de los requisitos y garantías previstos para las subcontrataciones, en que ha venido incurriendo aquella, lo son de una cláusula relevante (la número 50ª) del Pliego de las Administrativas Particulares que rigen el contrato, con los efectos resolutorios expresados en la cláusula 47ª”.

En ese mismo Acuerdo se concede un plazo de quince días a la UTE ..., y, sus avalistas para formular las alegaciones que tuvieran por conveniente, advirtiendo simultáneamente de los efectos que podrían derivarse de la resolución del contrato.

**Trigesimoséptimo.**- El 2 de agosto de 2000 la Unidad Técnica informa que “la actividad constructiva en las obras a día de hoy es prácticamente de paro técnico”.

**Trigesimoctavo.**- El 8 de agosto de 2000 la Dirección Facultativa traslada al Parlamento de Navarra informes sobre las causas del hundimiento del muro interior sur del edificio, emitidos por “Laboratorios de edificación Cadia”, de un lado, y por el equipo redactor del proyecto, de otro. Además informan sobre la marcha de las obras a partir del derrumbe con la presentación de un escrito a tal efecto en el que reflejan, además de las disparidades de criterios entre la Dirección Técnica y la contratista sobre las medidas a acometer en la zona siniestrada, que “la reanudación de los trabajos una vez finalizadas las fiestas

de San Fermín prácticamente no se haya producido”, así como que “la incoación del expediente de rescisión de contrato por parte de la Mesa del Parlamento según decisión adoptada el 24 de julio ha tenido un efecto de mayor ralentización aún de las obras”, concluyendo en que “la situación de las obras en estos momentos puede considerarse de paro prácticamente total”.

Sobre las causas del derrumbamiento el informe de la Dirección Técnica concluye en situarlas en la “sobreeexcavación de bataches” conjuntamente con la “disminución arbitraria de distancia entre bataches”, promovidos por la constructora ... “sin la autorización de la Dirección de Obra”. El informe del Laboratorio de Edificación Cadia señala que “el fallo de la estructura se debe a un descalce excesivo cercano al 50% de la longitud total del muro caído: 12 de 24 m; lo previsto era un 20%: 6 de 31 m”.

**Trigesimonoveno.**- La Mesa del Parlamento, en sesión de 11 de agosto de 2000, acordó:

“Requerir a la UTE ... para que, con independencia del resultado del expediente incoado el 24 de julio de 2000, cumpla lo estipulado en las cláusulas 27, 29 y 34 del Pliego de las Administrativas Particulares que rigen el contrato y, en su virtud, sitúe en obra los oportunos medios materiales y personales, y continúe la ejecución tanto de las tareas de reconstrucción de la fachada siniestrada como de las ajenas al derrumbe que, según se concretó en el Libro de Ordenes, podían seguir su curso completamente al margen de las primeras. Bajo ningún concepto, la incoación del expediente de resolución exime a la adjudicataria de la obligación de continuar con la ejecución del contrato ni la de conservar las unidades de obra ejecutadas mientras el contrato se halle en vigor, ni le exonera de todas las responsabilidades y consecuencias que se puedan derivar de persistir en su actitud, incumpliendo las ordenes que recibe de la Dirección Facultativa y dejando las obras en una situación de práctica paralización o suspensión, no autorizada”.

Requerimiento al que contesta la UTE ... mediante escrito de 18 de agosto de 2000 en el que manifiesta que la “solución para dotar a la obra del necesario ritmo de ejecución pasa por definir a la mayor brevedad una solución



de las cimentaciones y estructuras del edificio, así como que se tramite el correspondiente expediente a tenor de lo dispuesto en el art. 36 del Pliego de Condiciones”, considerando necesaria la previa tramitación de una modificación de proyecto con determinación contradictoria de precios de las unidades afectadas.

**Cuadragésimo.-** En fecha 10 de agosto de 2000, la UTE, ... evacuando el trámite de audiencia conferido, presenta escrito de alegaciones oponiéndose a la resolución del contrato por entender que no concurre causa de incumplimiento contractual que le sea imputable. Entiende la contratista que los retrasos habidos son imputables a la actuación de la Dirección Facultativa por haber mantenido la exigencia de la previa aprobación de las subcontrataciones lo que ha originado la ralentización de los trabajos. Añade a lo anterior la concurrencia de causas técnicas, que concreta en las equivocaciones conceptuales y técnicas en la elaboración del Proyecto, entre las que cita la existencia de coeficientes de seguridad insuficientes en el muro o los defectos en la estructura del vaso o las deficiencias del estudio geotécnico para la cimentación, sumando a todo ello las contradicciones que encuentra entre el Proyecto, los presupuestos y los precios.

Alega la existencia de lluvias en el mes de noviembre como causa coadyuvante al retraso padecido, así como la indefinición de la propiedad y de la Dirección Facultativa sobre el modo en que debían desarrollarse las obras a partir del derrumbamiento parcial del edificio como causa de la paralización acaecida desde ese momento.

Sobre los concretos incumplimientos contractuales que se le imputan entiende la UTE ... que nunca ha estado obligada a subcontratar, toda vez que acudir al recurso de la subcontratación es una facultad del contratista, por lo que la ausencia de documentación e información no puede ser considerada un incumplimiento relevante.

En lo que respecta al incumplimiento de los plazos parciales entiende la contratista que no ha existido determinación y concreción de plazos parciales puesto que el contrato solo contempla el plazo total a computar desde el inicio hasta el término de la obra, y en cuanto a este plazo habría que esperar a su

término para pronunciarse sobre su cumplimiento o incumplimiento, reiterando que, en todo caso, el retraso no le es imputable y que es debido en gran parte a la parada habida como consecuencia del derrumbe parcial del edificio.

Concluye solicitando el archivo del expediente de resolución contractual y, acompañando documentos relativos a la subcontratación de unidades de obra, solicita se tengan por subsanado “el supuesto defecto apreciado por el Parlamento en la aportación o acreditación de la documentación relativa a las subcontrataciones”.

Acompaña igualmente un estudio elaborado por “Instituto Técnico de Materiales de Construcción” sobre las causas del hundimiento de uno de los muros, en el que se afirma que “las condiciones de seguridad que presenta la solución de excavación prevista en Proyecto resultan no admisibles, dado que se obtienen coeficientes de seguridad en la sección de berma ataluzada inferiores a la unidad, considerando distintos valores de los parámetros de resistencia al corte del terreno”, por lo que proponen la adopción de otras soluciones constructivas que garanticen unos márgenes de seguridad suficientes en la excavación y construcción.

**Cuadragésimoprimer.**- Las alegaciones de la UTE ... son objeto de sendos informes emitidos por la Dirección Facultativa, el 17 de agosto de 2000, y los servicios jurídicos del Parlamento, el 25 de agosto del mismo año. En uno y otro informe se rechazan los argumentos esgrimidos por la UTE ... reiterando el informe jurídico la existencia de incumplimientos culpables del contratista que legitiman al Parlamento de Navarra para la resolución del contrato de obras y concluyendo en que “la desobediencia es, por tanto, máxima y la actitud rebelde de la UTE, contra lo que sostiene, sí es definitiva, inquebrantable y prácticamente irreformable, lo que obliga al órgano de contratación a desechar en su totalidad las alegaciones formuladas y a seguir con el curso del expediente de resolución”.

**Cuadragésimosegundo.**- A la vista de las alegaciones formuladas por la UTE ... y de los informes emitidos por los Servicios Jurídicos de la Cámara y por la Dirección Técnica, la Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión de 28 de agosto de 2000, acordó: desestimar las alegaciones presentadas por la UTE

... en su totalidad y proseguir el expediente de resolución del contrato; remitir la propuesta de resolución del contrato y el expediente respectivo al Consejo de Navarra a fin de que emita el dictamen preceptivo; y solicitarle que se evacue en el plazo de quince días naturales, debido a la urgencia del expediente.

La propuesta de acuerdo de resolución del contrato que se formula, además de la resolución contractual decreta la incautación de la fianza depositada, ordena la incoación de expediente contradictorio para la determinación, alcance, valoración y, en su caso, exigencia de los daños y perjuicios irrogados al Parlamento como consecuencia del incumplimiento del contrato que le es imputable a la adjudicataria, advierte la intención del Parlamento de incoar expediente con el fin de inhabilitar a las empresas integrantes de la UTE para volver a contratar con él y, finalmente, determina la fecha para la comprobación y medición de las obras realizadas por el contratista, recordándole que la liquidación que resulte se encuentra afecta a las responsabilidades en que haya incurrido y que la UTE viene obligada a mantener las obras en condiciones de seguridad y salubridad hasta la nueva adjudicación del contrato.

## **I.2.- Solicitud y tramitación del Dictamen.**

El Presidente del Parlamento de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 30 de agosto, comunica el Acuerdo adoptado el 28 de agosto de 2000 por la Mesa del Parlamento en el que, con cita de los artículos 17.1.d) y 22, 2º párrafo LFCN, se dispone la remisión de la propuesta de resolución del contrato de obras para la rehabilitación y adaptación como sede del Parlamento de Navarra de la antigua Audiencia de Pamplona, y el expediente administrativo respectivo, al Consejo de Navarra a fin de que emita el dictamen preceptivo previsto en su Ley Foral reguladora, solicitando simultáneamente que el dictamen se evacue en el plazo de 15 días naturales, debido a la urgencia del expediente.

El 2 de octubre de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito de la UTE ... en el que se solicitaba la concesión de trámite de audiencia en el expediente, que le fue efectivamente concedido por periodo de 10 días hábiles

mediante Resolución 88/2000, de 3 de octubre, del Presidente del Consejo de Navarra, al amparo de lo establecido en el artículo 24 LFCN y 33, apartado 1, del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, quedando interrumpido el transcurso del plazo para evacuar el dictamen.

Dentro del plazo hábil otorgado se formuló por la UTE ... escrito de alegaciones, en el que sustancialmente se reiteran las contenidas en el anterior escrito de alegaciones de 10 de agosto de 2000 formulado ante el Parlamento de Navarra, al que acompañan distinta documentación, una referida a actuaciones ya reflejadas o contenidas en el expediente administrativo y otra relacionada con las conclusiones alcanzadas por distintas entidades sobre las causas concurrentes en el derrumbe parcial del edificio acaecido el 12 de junio de 2000.

Entiende del presente asunto el Pleno del Consejo en ejecución de Acuerdo adoptado por este órgano, en sesión de 21 de septiembre de 2000, en el que, a propuesta de la Comisión Permanente y al amparo de los artículos 16.1.g) y 18.2 LFCN, recabó la competencia para conocer, entre otros, del presente asunto. Por otra parte, el Pleno del Consejo, en la misma sesión, acordó al amparo del art. 22, párrafo tercero, de la Ley Foral del Consejo de Navarra, ampliar en treinta días naturales los plazos para la emisión de dictámenes hasta esa fecha recibidos y entre los cuales se encuentra el que ahora se evacua. Dicho acuerdo fue notificado el día 25 de septiembre de 2000 al Presidente del Parlamento de Navarra.

Por escrito que tuvo entrada en este Consejo el día 3 de octubre de 2000, el Presidente del Parlamento de Navarra comunica el Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 2 de octubre, en el que se reitera al Consejo de Navarra la solicitud de que el dictamen referido se evacue en el plazo más breve posible, dada la urgencia del expediente.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1.- Sobre el carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo de Navarra.**

El asunto que se somete a consulta se circunscribe a la propuesta de resolución de contrato formulada por la Mesa del Parlamento de Navarra respecto al contrato de ejecución de obras suscrito con la UTE ... para la rehabilitación y adaptación como sede del Parlamento de Navarra del edificio de la antigua Audiencia de Pamplona.

Invoca la Mesa del Parlamento de Navarra, en el Acuerdo adoptado el 28 de agosto de 2000 sobre solicitud de dictamen preceptivo al Consejo de Navarra, el artículo 17.1.d) LFCN como precepto que establece la necesidad de nuestro dictamen preceptivo en la tramitación del expediente de resolución del contrato de obras ya citado. El artículo 17.1.d) LFCN establece que la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los siguientes asuntos: “expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un organismo consultivo, que se refieran, entre otras, a las siguientes materias: Interpretación, nulidad y resolución de convenios y contratos administrativos, cuando se formule oposición por parte del contratista.”

De su lectura se desprende que no es este artículo 17.1.d), invocado por el Parlamento de Navarra, el que impone nuestro dictamen preceptivo en un procedimiento de resolución de un contrato administrativo, de obras en nuestro caso, adjudicado por el Parlamento de Navarra y en el que en el curso del expediente de resolución se ha formulado oposición por parte del contratista. Según su propio tenor literal, el artículo que nos ocupa se refiere a los expedientes “tramitados por la Administración de la Comunidad Foral” y no puede identificarse ésta con esa institución parlamentaria.

Tampoco se constituye en título legitimador suficiente para la solicitud de nuestro dictamen con carácter preceptivo la cláusula 46, apartado 6, del Pliego

de Cláusulas Administrativas Particulares que rigiera la adjudicación y ejecución del contrato que nos ocupa, conforme a la cual la resolución del contrato se adoptará “mediante procedimiento sumario, sin otro trámite preceptivo que la audiencia del contratista, cumpliendo los requisitos establecidos por la legislación vigente, y cuando se formule oposición por parte de éste, el dictamen del Consejo de Estado, o del Órgano consultivo que, en su caso, se constituya en la Comunidad Foral”. La naturaleza del Pliego de Cláusulas Particulares como integrante de la “lex inter partes” de un contrato lleva a que sus efectos jurídicos carezcan de un alcance general que pueda vincular a instituciones u órganos ajenos a la relación contractual, de tal manera que la previsión parcialmente transcrita no impone a este Consejo de Navarra la obligatoriedad de su dictamen, y menos aún el carácter preceptivo del mismo, al margen de la posibilidad de que el Parlamento de Navarra, éste sí vinculado por lo establecido en el Pliego, haga uso de las facultades que le reconoce el artículo 18 LFCN para la solicitud facultativa de nuestro dictamen.

A juicio de este Consejo es el artículo 17.1.e) LFCN, en relación con el artículo 23.2 y 102.1 de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, LFCAPN), el que establece la necesidad de nuestro informe con carácter preceptivo. Conforme al primero de los preceptos citados la Comisión Permanente del Consejo de Navarra debe ser consultada preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra”. Por su parte el artículo 23.2 LFCAPN, y en parecido sentido el artículo 102.1 para el específico supuesto de demora en la ejecución del contrato, establece la preceptividad del informe del Consejo de Estado en los casos de “interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista”, con referencia al Consejo de Estado que debe entenderse ahora hecha al Consejo de Navarra según el tenor de la Disposición Transitoria Cuarta LFCAPN que establece que “las competencias atribuidas en esta Ley Foral al Consejo de Estado serán asumidas por el órgano consultivo que, en su caso, se constituya en la Comunidad Foral”.

Aún cuando el Parlamento de Navarra no se encuentra expresamente contemplado en el ámbito subjetivo de aplicación de la LFCAPN, conforme se

define éste en su artículo 1, debe recordarse que la aplicación a la institución parlamentaria de la LFCAPN se desprende directamente de la consideración de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda del Reglamento de organización de la Administración del Parlamento de Navarra, aprobado por Acuerdo de 2 de noviembre de 1992, conforme a la cual “la Mesa del Parlamento dictará las disposiciones que regulen la contratación administrativa en el Parlamento de Navarra, aplicándose supletoriamente la Ley Foral de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”. Remisión que debe ahora normalmente entenderse referida a la LFCAPN, de aplicación en el ámbito de la Administración parlamentaria como consecuencia de la remisión efectuada por la norma citada.

## **II.2.-El procedimiento administrativo seguido en orden a la resolución contractual propuesta.**

El procedimiento seguido por el Parlamento se ajusta a las determinaciones del artículo 102.1 LFCAPN y se ha otorgado la audiencia al contratista, integrando el silencio de la norma respecto al plazo por la aplicación supletoria del art. 84 LRJPAC. A mayor abundamiento se ha seguido un procedimiento sustancialmente idéntico también al contemplado en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, actualmente derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y en el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la ley estatal.

Se ha facilitado así a este Consejo un voluminoso expediente (2535 folios) en el que se contiene, como se desprende de su propia magnitud, documentación suficientemente expresiva no solo del régimen jurídico aplicable al contrato de ejecución de obras, sustancialmente contenido en el Pliego de Cláusulas Administrativas y oferta de la entidad adjudicataria, sino también de las distintas incidencias acaecidas durante la ejecución del contrato, reflejando el expediente abundantemente las posiciones que mantienen la institución parlamentaria y la entidad adjudicataria del contrato sobre la resolución pretendida y los incumplimientos imputados, contando las decisiones administrativas con el adecuado soporte técnico previo en forma de

innumerables informes emitidos con anterioridad a cada decisión, abordando tanto las cuestiones constructivas y de organización de los trabajos como los aspectos jurídicos de la ejecución del contrato de obras. A mayor abundamiento en las posibilidades de defensa de la entidad contratista, en este procedimiento de nuestro dictamen se le ha concedido trámite de audiencia a la UTE ... en el que ha formulado alegaciones a la vista del completo expediente facilitado y en el que ha podido también conocer los últimos informes sobre los que se ha basado la propuesta de resolución contractual formulada.

Extensa referencia del procedimiento administrativo seguido, de los informes emitidos y de las actuaciones que se documentan, que ya hemos hecho en lo sustancial con ocasión del establecimiento de los antecedentes de este dictamen.

### **II.3.- El incumplimiento de los plazos establecidos para la ejecución de la obra como causa de resolución del contrato.**

Dos son los incumplimientos fundamentales que la Mesa del Parlamento imputa a la UTE ... como causas justificativas de la resolución contractual pretendida.

En primer lugar se invoca que “las inobservancias de los plazos parciales y consiguientes retrasos acumulados en su ejecución hacen presumir razonablemente la imposibilidad de que se cumpla el plazo total (cláusula 46ª.5 del contrato y arts. 101.4 y 140 f. LFCAPN)”.

La obligación recogida en la cláusula 46 del Pliego de Cláusulas Particulares, conforme a la cual el adjudicatario está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total, con igual obligación respecto del cumplimiento de los plazos parciales, facultando el incumplimiento de cualquiera de dichos plazos al Parlamento de Navarra para la resolución del contrato, no hace sino trasladar al ámbito contractual las determinaciones de análogo contenido recogidas en el artículo 101 LFCAPN, donde se establece la obligación legal de los contratistas de cumplir tanto el plazo total fijado como el de los plazos parciales establecidos para su ejecución sucesiva.



Analizando la concurrencia efectiva del incumplimiento por el contratista del plazo fijado para la total finalización de las obras, el Pliego de Cláusulas Administrativas establece el plazo máximo de ejecución de las obras en 22 meses, siendo éste sustituido por el contenido en la oferta presentada por el contratista adjudicatario, que en nuestro caso lo cifró en su oferta en un plazo de 510 días, o si se quiere 17 meses. Plazo total, en consecuencia, que partiendo del Acta de comprobación del replanteo, 19 de julio de 1999, nos sitúa en el 19 de diciembre de 2000 como fecha final del plazo para la ejecución total de las obras.

Además del plazo total, establece el Pliego de Cláusulas Administrativas la obligación de las empresas de presentar en la oferta un programa de ejecución de la obra que la asegure en el plazo ofertado, en cuya elaboración las empresas deben tener en cuenta los cuatro plazos parciales establecidos en el Plan de Obra del Proyecto, referidos a: Derribos y demoliciones; estructuras; cubrimiento; y colocación vidrio vaso interior (cláusula 11ª).

Así lo hizo la UTE ... que en su oferta señaló los siguientes hitos temporales para la finalización de los trabajos: derribos y demoliciones (a los 5 meses desde el inicio de las obras); estructuras (a los 9 meses), fin de cubrimiento (a los 10 meses); fin de recubrimiento vaso interior (a los 12 meses); y fin de obra (a los 17 meses).

Prácticamente a la semana del inicio de las obras ya se auspiciaba por la Unidad Técnica que el nivel de actividad no se correspondía con los plazos ofertados. Esa misma Unidad confirmaba a los tres meses, octubre de 1999, la escasa presencia del contratista en la obra como causa de la descoordinación y escaso rendimiento que denuncia. El 30 de octubre, según informa la Dirección Técnica, solamente se había certificado el 52% de las obras comprometidas para esa fecha en la oferta del contratista. En análogo sentido, denunciando los retrasos que se iban acumulando en la obra, son los informes, tanto de la Unidad Técnica como de la Dirección Facultativa, que se suceden en los meses de enero -donde ya se advierte del incumplimiento del primer plazo parcial-, febrero – donde se estima ya en cuatro meses el retraso en la ejecución de las obras en comparación a los plazos ofertados-, abril –donde el retraso alcanza ya a los cinco meses en relación al nivel de ejecución previsto-

y, en fin, en mayo el Interventor señala que se ha ejecutado obra por el 5,67% del precio total habiéndose ya consumido el 53 % del plazo máximo de ejecución.

Acumulación de retraso en la ejecución de las obras que, como hemos dejado reflejado en los antecedentes fácticos de la consulta, se produce muy a pesar de los constantes requerimientos efectuados al contratista, tanto por la Dirección Facultativa, como por la Unidad Técnica o el mismo Parlamento de Navarra, urgiéndole la disposición de los medios necesarios para recuperar los retrasos detectados. Lejos de ello, los retrasos se fueron acumulando como resultado de la conducta, cuando menos negligente, de la contratista.

Pocas dudas, pues, caben a este Consejo sobre la concurrencia de incumplimiento de los plazos parciales ofertados por la UTE ... con ocasión de la licitación del contrato de obras finalmente adjudicado.

Frente a lo anterior no acertamos a comprender el fundamento que puede tener el alegato de la contratista respecto a la inexistencia de esos incumplimientos, aduciendo que no se puede incumplir unos plazos que no existen por no haberse aprobado administrativamente los sucesivos plannings presentados. Al respecto debe repararse en que, en primer lugar, la no-aprobación de los plannings o programas se debe principalmente a la propia formulación de los mismos, pues uno tras otro fueron rechazados por su inconcreción, cuando no por lo imposible de su cumplimiento o lo contradictorio de sus determinaciones, como sucesivamente fueron informados los responsables de la supervisión de las obras. Pero además, y en segundo lugar, omite la contratista la fundamental circunstancia de que el Pliego de Cláusulas ya exigía a las empresas la formulación en las ofertas de concretos hitos temporales o plazos parciales conforme a las etapas principales señaladas en el Proyecto. Oferta de plazos parciales efectivamente ofertados por la UTE ... aceptados por el Parlamento con ocasión de la adjudicación del contrato, e incorporados al propio régimen jurídico del mismo como claramente establece el tenor literal del documento suscrito el 13 de mayo de 1999, en el que se refleja el compromiso de la adjudicataria de ejecutar las obras “de acuerdo con la oferta presentada”.

Partiendo del acreditado incumplimiento queda por integrar el supuesto legal pronunciándonos sobre si de dicho incumplimiento puede deducirse razonablemente la imposibilidad de que se cumpla el plazo total. Concluyentemente así lo afirma la Dirección Facultativa en julio de 2000 al pronunciarse sobre la irrecuperabilidad del retraso y la imposibilidad de ejecutar el proyecto en el plazo contractualmente establecido. Irreversibilidad de la situación que ya es patente en agosto cuando todos los técnicos informan sobre la situación de “paro prácticamente total” que presentan las obras.

Ante la evidencia del incumplimiento de los plazos intenta la contratista trasladar la responsabilidad de los mismos, bien a la propiedad, bien a la Dirección Facultativa de las obras o, intentando acogerse a la imprevisibilidad, invoca también para eximirse de responsabilidad en los retrasos la existencia de lluvias intensas en noviembre o el derrumbe parcial del muro en el mes de junio de 2000. Ninguno de dichos argumentos tiene sólido fundamento.

No puede cabalmente trasladarse la responsabilidad a la propiedad cuando se ha limitado a rechazar unos programas de trabajo que carecían del mínimo desarrollo habiendo requerido de su subsanación reiteradamente, y así lo demuestran los sucesivos programas presentados por la contratista. Por análogo motivo no puede admitirse que el Parlamento haya influido en el curso de los trabajos por sus exigencias en orden a la acreditación de las circunstancias de las subcontrataciones, pues esas exigencias no eran sino aplicación estricta del Pliego de Cláusulas Administrativas, conocido y aceptado por el contratista desde el momento inicial de su presentación al concurso. Ninguna de las circunstancias alegadas por el adjudicatario se hubieran producido si hubiera dado puntual cumplimiento de sus obligaciones de información respecto a los subcontratistas y a los contratos formalizados, o por formalizar, para las distintas fases de obra, tal y como le exige la cláusula 50 del Pliego citado.

Tampoco consta acreditado en el expediente en modo alguno la existencia de errores en el Proyecto, por el contrario todos los informes avalan la viabilidad técnica del Proyecto. La propia adjudicataria no realizó objeción alguna, cuando ese era el momento indicado, a la viabilidad del Proyecto en el momento del Acta de comprobación del replanteo. Tampoco consta alegación

alguna hasta la formulación de sus alegaciones sobre los supuestos errores técnicos del Proyecto. Es más, sus propios actos demuestran lo inconsistente de sus afirmaciones. Así, a pesar de haber presentado la contratista dos propuestas de modificación del Proyecto, en febrero a través de su solicitud de “expediente incidental contradictorio” y luego en junio de 2000, su contenido solamente revela, a juicio de los técnicos, la pretensión de modificar los precios contemplados en el mismo o a lo más el plazo de ejecución de las obras, sin que se discutan en las propuestas las soluciones técnicas adoptadas en el Proyecto en ejecución.

En definitiva, en opinión de este Consejo no existe circunstancia alguna que pueda justificar el manifiesto incumplimiento por el contratista de sus obligaciones contractuales, sin que las evidentes desavenencias entre la Dirección de Obra y el contratista, puedan tampoco justificar el retraso en su ejecución, puesto que necesario será recordar que el contrato se adjudicó a riesgo y ventura del contratista y a él le corresponde soportar las consecuencias económicas que puedan resultar de los precios ofertados en su propuesta económica. No es igualmente admisible en modo alguno la conducta seguida por la contratista, de la que constan indicios en el expediente, en el sentido de condicionar la finalización de las obras a la previa aceptación por la Propiedad de una alteración de aquellos precios que sirvieron de base a la adjudicación en su día realizada, negándose incluso a incorporar medios a la ejecución de las obras en tanto se resolviera el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al rechazo del “expediente incidental contradictorio”, propuesto en febrero de 2000 al solo efecto de obtener una modificación en los precios de ejecución del contrato.

Menor relevancia cabe darle a la alusión a las lluvias del mes de noviembre de 1999 pues, además de no constar en modo alguno que la intensidad de las mismas fuera de magnitud inusual en esa época del año, la propia oferta del adjudicatario ya introdujo factores de corrección en atención a las condiciones climatológicas de las diferentes estaciones del año para justificar la oferta de plazos de ejecución formulada.

Queda la alusión realizada por la adjudicataria a la incidencia del derrumbamiento parcial del edificio en los retrasos advertidos en la ejecución

de las obras. Sin embargo, y al margen de las responsabilidades que puedan corresponder a los distintos agentes intervinientes en el proceso constructivo sobre la que no nos corresponde pronunciarnos por no ser objeto de la consulta formulada, está acreditado que en el momento del derrumbamiento el retraso acumulado era ya de 5 meses, de igual manera que constan informes en el expediente emitidos reiteradamente por la Dirección Facultativa que demuestran que las obras podían continuarse con posterioridad a ese momento, no sólo para afrontar los daños y reparaciones sino para continuar en otras partes del edificio. No obstante, la adjudicataria desatendiendo las instrucciones y ordenes de la Dirección Facultativa ha mantenido una situación de paralización prácticamente total.

Por lo tanto, nos encontramos con un incumplimiento de plazos parciales que hacen presumir razonablemente el incumplimiento del plazo total establecido para la ejecución final de las obras que es imputable directamente al contratista y que, conforme a las determinaciones legales y del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, sitúan al adjudicatario incurso en causa de resolución del contrato, como propone la propuesta de resolución que informamos.

Este incumplimiento de la condición contractual referida a los plazos de ejecución de la obra es no solamente imputable al contratista, conforme a las circunstancias concurrentes y a las consideraciones expuestas, sino que además puede calificarse de grave en cuanto afecta a una condición esencial del contrato, acreditándose así también la concurrencia de los requisitos exigidos por determinada interpretación jurisprudencial que advierte que la resolución por incumplimiento contractual requiere que éste se refiera a una causa grave y de naturaleza sustancial. La esencialidad de los plazos en los contratos de obras es consustancial a su propia naturaleza de contratos administrativos que, como es sabido, se caracterizan por constituirse en negocios jurídicos a plazo fijo en los que el tiempo se constituye en condición esencial de los mismos, máxime cuando, como el que aquí nos ocupa, el contrato de ejecución de obras es un contrato de resultado que obliga al contratista tanto a su total ejecución como a realizarla en el plazo convenido.

El incumplimiento es, como con buen criterio señalan los servicios jurídicos del Parlamento, tanto más grave cuanto afecta a un extremo -el plazo de ejecución de las obras- que fue determinante para que la UTE ... resultara la adjudicataria del contrato al ofertar el plazo de ejecución más bajo entre todos los ofertados.

En consecuencia, la concurrencia del incumplimiento grave de los plazos de ejecución de la obra por el contratista es causa ya suficiente para que el Parlamento pueda proceder a la resolución contractual que propone, de acuerdo con el contrato y con los artículos 101.4 y 140.f) de la LFCAPN. No obstante una segunda causa se alega en la propuesta como determinante de la resolución contractual.

#### **II.4.- El incumplimiento de los requisitos y garantías previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares respecto a las posibles subcontrataciones de partes de la obra.**

Imputa aquí el Parlamento, “la infracción reiterada de los requisitos y garantías previstos para las subcontrataciones, en que ha venido incurriendo aquella, lo son de una cláusula relevante (la número 50ª) del Pliego de las Administrativas Particulares que rigen el contrato, con los efectos resolutorios expresados en la cláusula 47ª”.

Exige el Pliego en materia de subcontratación la acreditación de los subcontratistas y las partes del contrato principal que van a ser contratadas con ellos, estableciendo en el límite del cincuenta por ciento del precio de adjudicación las partes de obra que pueden ser subcontratadas, sin que se admitan condiciones más desfavorables con los subcontratistas y prohibiendo la subcontratación con personas inhabilitadas para contratar.

Como instrumento de garantía del cumplimiento de esos requisitos contempla el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares un procedimiento de actuación conforme al cual la subcontratación debe comunicarse con carácter previo, con identificación de subcontratistas y partes de la obra objeto de contratación, acompañando borrador de contrato y acreditando no estar

incursos los subcontratistas en prohibición para contratar, estar al corriente de sus obligaciones tributarias y de seguridad social, y negándose la posibilidad de subcontratación de incumplirse por el contratista las obligaciones y condiciones establecidas al objeto.

También sobre el cumplimiento, o mejor del incumplimiento de esas obligaciones y requisitos nos ofrece cumplida prueba el expediente administrativo.

Desde el momento inicial de la presentación de la oferta es la UTE ... quien señala su intención de acudir a la subcontratación para la realización de determinados trabajos, entre ellos los de tratamiento de fachadas, cubiertas, pavimentos, etc., facilitando una relación de 41 empresas que “han colaborado en la elaboración de la oferta”.

No puede sorprenderle, por tanto, que desde un principio le fuera requerido el cumplimiento de los requisitos establecidos en la cláusula 50ª del Pliego de las Administrativas Particulares y se le exigiera la información en la misma contemplada. Sin embargo ese requerimiento no tuvo otra respuesta que la presentación de un listado que contenía 118 empresas como “posibles empresas colaboradoras que pueden resultar adjudicatarias de las distintas actividades de la obra”. No mejor suerte tuvieron posteriores requerimientos, formulados tanto por la Dirección Facultativa como incluso por la propia Mesa del Parlamento de Navarra, que sólo obtuvieron cumplida respuesta en contadas ocasiones referidas a empresas que debían intervenir en trabajos especialmente sensibles a la adecuada solvencia técnica de quien debía llevarlas a cabo.

La gravedad de su incumplimiento resulta también de lo injustificable de su conducta. Lo cierto es que no se comprende que la adjudicataria mantuviera esa obstinada negativa a facilitar información cuando, con posterioridad, se ha puesto de manifiesto que no le hubiera resultado especialmente laborioso facilitarla en las condiciones y en el momento determinado en el Pliego. Así lo demuestra la propia adjudicataria cuando, una vez incoado el expediente de resolución contractual, aporta documentación que, aún incompleta, mejora sustancialmente la situación mantenida durante la ejecución de la obra y ofrece

información sobre las condiciones de contratación con terceras personas, demostrando con sus propios actos lo inexcusable de su conducta a pesar de los requerimientos al efecto efectuados por el Parlamento o sus representantes. Menos aún puede entenderse que la negativa a ofrecer la información requerida, a la que venía obligado por el Pliego, pretenda justificarse por el rechazo de su “expediente incidental contradictorio” y en tanto en cuanto no se resuelva el proceso abierto ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Carecen, por último de fundamento, las alegaciones realizadas por la adjudicataria sobre el carácter potestativo de las subcontrataciones y la autonomía del contratista para llevar a cabo la ejecución de las obras por sus propios medios. Nada encuentra este Consejo que avale la tesis de que el Parlamento haya compelido a la contratista a recurrir a la subcontratación. Por el contrario, es la propia contratista quien sucesivamente, desde la oferta inicial a los sucesivos programas de trabajo, hace referencia a distintas empresas como susceptibles de ser contratadas para la realización de determinadas actividades y trabajos. Desde ahí se producen los requerimientos del Parlamento y sus representantes para el estricto cumplimiento por la contratista de las obligaciones contenidas en la cláusula 50ª del Pliego, y sólo a la adjudicataria es imputable que en algunos casos se solicitara ampliación de la documentación por los defectos de la misma o por la inadecuada solvencia técnica de la empresa propuesta. Más tarde, advertida por la Dirección Facultativa y la Unidad Técnica la penuria de medios existente en la obra para dar cumplida satisfacción de los plazos ofertados es cuando, siempre refiriéndose en primer lugar a los medios propios de la empresa, se le insta a identificar los medios afectos a la ejecución de los trabajos y la política de subcontrataciones que pretendiera seguir.

Por lo demás, la también discutida relevancia de la cláusula 50ª, negada por la adjudicataria, debe entenderse referida no tanto a su contenido como a los fines a los que sirve y de cuya garantía es instrumento adecuado. Es evidente que el Parlamento, en cuanto propietaria de la obra, no puede permanecer ajena a la política de subcontrataciones que lleve a cabo el adjudicatario pues, además de venir la subcontratación sujeta a ciertos límites y



condiciones, una política errática puede llegar a cuestionar la propia viabilidad de las obras e incluso, como aquí ocurre, el carácter facultativo de la subcontratación de algunas unidades de obra puede tornarse en imperativo cuando la adjudicataria no acredita disponer de los medios propios suficientes, como acertadamente ponen de manifiesto los informes emitidos por los servicios jurídicos del Parlamento obrantes en el expediente.

La consecuencia anudada al incumplimiento de las obligaciones en materia de subcontratación, por la propia gravedad y relevancia que se ha justificado, es también la resolución contractual, como ya predetermina la cláusula 47 del Pliego de las Administrativas Particulares, y ello sin que pueda omitirse que también es incumplimiento de obligaciones contractuales la constante desatención y desobediencia a los requerimientos, órdenes e instrucciones de la dirección de obra que se desprenden de las actuaciones documentadas en el expediente administrativo.

En consecuencia, se aprecia un incumplimiento grave por parte del contratista de una obligación contractual esencial, lo que constituye causa de resolución del contrato, conforme al art. 140.h) de la LFCAPN y al propio contrato.

#### **II.5.- Las consecuencias inherentes a la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista.**

Las consecuencias inherentes a la resolución del contrato por culpa del contratista vienen establecidas en el artículo 142.4 LFCAPN conforme al cual cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y, además, deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada. Previsión legal en nuestro caso complementada por lo establecido en la cláusula 48 respecto de la retención de las liquidaciones y su afección al resarcimiento de los daños y perjuicios causados.

En punto a las liquidaciones de las partes de obra ejecutadas con anterioridad a la resolución, establece el artículo 145 LFCAPN la procedencia de la “comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo

al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista”, debiendo ser éste citado para su asistencia al acto de comprobación y medición.

Finalmente dar cuenta de la facultad del Parlamento de inhabilitar al adjudicatario para posteriores contrataciones, conforme al procedimiento señalado en el artículo 31 LFCAPN.

Consecuencias y facultades a las que correctamente se refiere también la propuesta de resolución contractual formulada por el Parlamento de Navarra.

### **III. CONCLUSIONES**

1.- Procede la resolución del contrato administrativo de obras suscrito entre el Parlamento de Navarra y la UTE ... para la ejecución de las obras de rehabilitación y adaptación de la antigua Audiencia de Pamplona para sede del Parlamento de Navarra por concurrir la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y el incumplimiento por éste de obligaciones contractuales esenciales.

2.- El Parlamento deberá aprobar la liquidación final de las obras ejecutadas conforme al Proyecto, y de acuerdo con la medición, comprobación y valoración efectuada por la Dirección Facultativa.

3.- Igualmente resulta procedente la incautación al contratista de la fianza constituida, así como la exigencia de los daños y perjuicios causados al Parlamento de Navarra, en lo que éstos excedan del importe de la fianza incautada y previa tramitación del oportuno expediente contradictorio.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.