



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **333/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de noviembre de 2016, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Bullas, mediante oficio registrado el día 21 de octubre de 2016, sobre resolución del contrato para la ejecución de la obra de Terminación de las Obras de Urbanización de la U.E.-18, adjudicado a la empresa -- (expte. **293/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 9 de febrero de 2015 el entonces Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Bullas acuerda que se proceda a la incoación de un expediente para la adjudicación del Contrato de Obras de Terminación de la Urbanización de la Unidad de Ejecución 18, de esa localidad.

**SEGUNDO.-** Una vez tramitado el correspondiente procedimiento, mediante Decreto de la Alcaldesa-Presidenta núm. 863-2015, de 1 de julio siguiente, se adjudica el contrato referido a la mercantil --.

En el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas (PCEA) que rige el procedimiento se contenía una Cláusula segunda, relativa al plazo de ejecución, en la que se disponía que las obras *"... deberán quedar terminadas en el plazo de CINCO (5) MESES, equivalentes a CIENTO CINCUENTRA Y TRES (153) DIAS, contado desde la (...) fecha del Acta de Comprobación del Replanteo, o en el plazo que sea ofertado por el empresario, de ser menor que el anteriormente señalado"*.

**TERCERO.-** El día 10 de julio de 2015 la Alcaldesa-Presidenta de Bullas y x, en nombre y representación de la mercantil adjudicataria, suscriben el oportuno contrato administrativo para la realización de las obras citadas.

En el apartado Uno de la cláusula segunda del contrato, referente al "Plazo de Ejecución del Contrato", se establecía -de acuerdo con la oferta que se había realizado- que *"Las obras comenzarán en los lugares señalados por la Dirección Facultativa de las mismas en el plazo de UN (1) MES contado a partir de la formalización del contrato, extendiéndose entonces la preceptiva Acta de Comprobación del Replanteo y deberán quedar terminadas en el plazo de CIENTO TRECE (113) DIAS, contado desde la citada fecha del Acta de Comprobación del Replanteo"*.

**CUARTO.-** Con fecha 6 de agosto de 2015 se formaliza el Acta de Replanteo y de Comienzo de Obra aunque en ella se hace constar, como punto nº 6, que *"La Dirección facultativa, de acuerdo con el Promotor, autoriza el inmediato comienzo de los trabajos. No obstante, debido a que la obra lleva incluida la ejecución de plantación de arbolado y jardinería, se ve por conveniente que las obras se inicien a partir del 14 de septiembre de 2015"*.

**QUINTO.-** El 15 de marzo de 2016 la representante de la empresa adjudicataria presenta un escrito en el que, entre otros extremos, solicita una prórroga del plazo de ejecución de la obra por un tiempo no inferior a dos meses.

Obra en el expediente un informe del Director de las Obras, fechado el 18 de enero de 2016, en el que pone de manifiesto que en el Libro de Órdenes que posee el contratista se refleja que los trabajos comenzaron el día 7 de enero de ese año. Dado que el plazo de ejecución acordado era de 113 días naturales, la obra debe estar terminada el 30 de abril de 2016.

**SEXTO.-** El Director de las Obras dirige un escrito el 25 de abril de 2016 a la Alcaldesa-Presidenta en el que pone de manifiesto, junto con otras cuestiones, que la contratista *"tiene las obras paralizadas desde hace aproximadamente un mes sin que haya presentado justificación alguna de tal paralización"*, y propone que se acuerde la resolución del contrato con carácter de urgencia.

De igual modo, el Arquitecto Técnico Municipal emite un informe, en el que no figura la fecha aunque de otros elementos del expediente puede deducirse que es de 28 de abril de 2016, en el que se expone que se ha podido comprobar que las obras se encuentran paradas desde hace más de tres semanas y que en ellas no se encuentran ni máquinas ni trabajadores de la empresa ni ningún representante que pueda informar sobre el motivo de la paralización. El citado documento incorpora un extenso reportaje fotográfico que acredita el estado de abandono de dichas labores.

**SÉPTIMO.-** Por medio del Decreto de la Alcaldía núm. 1249-2016, de 17 de junio, se resuelve incoar un procedimiento para acordar, si procede, la resolución del contrato como consecuencia del incumplimiento del plazo de ejecución motivado por la paralización unilateral de las obras llevada a cabo por la contratista.

De igual modo, se acuerda comunicarle que la resolución del contrato conllevaría la correspondiente incautación de la garantía y el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, si los hubiere.

Por último, se adopta la decisión de dar a audiencia a la contratista, así como al avalista o al asegurador, por un plazo de diez días naturales para que puedan presentar cuantas alegaciones, documentos y testimonios tengan por convenientes en defensa de sus derechos.

**OCTAVO.-** Notificada a la empresa contratista la citada Resolución de la Alcaldía, su representante formula oposición mediante sendos escritos presentados, respectivamente, los días 18 y 22 de julio de 2016.

En el primero de ellos se expone que se le ha impedido el derecho de acceso al expediente administrativo y a la obtención de copias, lo que le impide ejercitar su derecho de defensa. Por último, solicita la suspensión del plazo para presentar alegaciones.

En el segundo escrito se reitera que se le impidió a su representante obtener copia del expediente administrativo; denuncia que se ha omitido el trámite de audiencia y que ello le impide el ejercicio del derecho de defensa, y solicita la recusación del Secretario del Ayuntamiento y la apertura de un expediente disciplinario contra él.

**NOVENO.-** Obra en el expediente administrativo un informe del Secretario de la Corporación consultante, en el que no figura ninguna fecha aunque parece deducirse de la lectura del índice que se emitió el 27 de septiembre de 2016, en el que se da contestación a las alegaciones realizadas por la empresa contratista y se indica que procede continuar con la tramitación del procedimiento y dar traslado del mismo a este Órgano consultivo para que emita Dictamen.

En tal estado de tramitación, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito firmado por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Bullas y recibido en el Consejo Jurídico el pasado 21 de octubre de 2016.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un contrato administrativo sobre la que se ha formulado oposición por parte de la empresa contratista, de conformidad con lo establecido en el artículo 211.3, a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en el artículo 12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SEGUNDA.-** Acerca de la falta de propuesta de resolución.

Se advierte en el presente caso que no se ha elaborado y sometido a este Órgano consultivo la oportuna propuesta de resolución del procedimiento que haya formulado el órgano que tenga competencia para elevarla al de contratación, por lo que no se puede considerar que el procedimiento estuviese debidamente concluido y en condiciones de ser remitido para Dictamen.

En este sentido, conviene indicar que el artículo 46.2 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia establece que se entenderá que el expediente administrativo está completo cuando, entre otros requisitos, figure en él la copia autorizada del texto definitivo de la propuesta del acto.

Esta circunstancia debiera conducir, por sí sola, a que se acordase solicitar de esa Corporación que se completase la instrucción del presente procedimiento si no fuese porque también se aprecia que está incurso en caducidad, como se razona en la Consideración siguiente.

En cualquier caso, se advierte que en la propuesta de resolución que se elabore deberá constar la voluntad de resolver y la causa legal que fundamente dicha decisión, así como el pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida (art. 225.4 TRLCSP). Además, la propuesta de resolución ha de contener un detallado análisis del incumplimiento que el Ayuntamiento imputa a la empresa contratista, contrastado ello con el estudio de los pliegos y de los demás documentos a cuyo contenido se haya de ajustar la prestación de la contratista y con las alegaciones que pueda haber formulado a lo largo del procedimiento y, particularmente, en el trámite de audiencia.

### **TERCERA.-** Sobre la caducidad del procedimiento.

Iniciado el procedimiento de extinción del contrato por Decreto de la Alcaldesa-Presidenta núm. 1249-2016, de 17 de junio, se advierte que en su tramitación se han invertido ya más de los tres meses que, como plazo máximo para su resolución y notificación, establecía el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, texto legal que resulta aplicable en este caso de acuerdo con lo que dispone la Disposición Final tercera TRLCSP. De conformidad con lo expuesto, se debe considerar que el citado plazo expiró, por tanto, el 17 de septiembre de 2016.

Conforme a la doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (por todas, su Sentencia de 28 de junio de 2011), asumida por este Consejo Jurídico (entre otros muchos, en los Dictámenes núms. 213/2009 y 161/2011), la expiración de dicho plazo determina la procedencia de declarar la caducidad del procedimiento de resolución contractual, sin perjuicio de la posibilidad de incoar uno nuevo.

En ese sentido, y en atención a un elemental principio de economía procesal, conviene apuntar que nada impide que en ese nuevo procedimiento se puedan incorporar las actuaciones que se hayan seguido en el caducado y que, debido a su naturaleza, sean susceptibles de conservación.

Sin embargo, en el nuevo procedimiento debe darse audiencia al contratista en todo caso (*ex artículo 211.1 TRLCSP*).

Por otro lado, se recuerda a la Corporación consultante la posibilidad habilitada por el artículo 22.1,d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de declarar la suspensión del cómputo del plazo de resolución del procedimiento con ocasión de la formulación de la consulta a este Consejo Jurídico. Ahora bien, dado que tal precepto configura dicha suspensión como facultativa ("*se podrá suspender...*"), se debe adoptar esa decisión de manera expresa para que el transcurso del plazo no provoque la

caducidad del procedimiento.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Que procede declarar la caducidad del procedimiento objeto de consulta.

No obstante, V.S. resolverá.

