Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **194/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de julio de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia, mediante oficio registrado el día 20 de junio de 2025 (REG 202500225821), sobre resolución del contrato de obras de Acondicionamiento y señalización de sendas verdes incluidas en Plan de Sostenibilidad turística en destino en el municipio de Murcia: Riacho de la Morda, Nonduermas (exp. 2025_224), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Una vez efectuada la oportuna licitación mediante procedimiento abierto tramitado de urgencia, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión de 28 de febrero de 2025 se adjudicaron a la mercantil *Nueva Codimasa, S.L.* las obras de *Acondicionamiento y señalización de sendas verdes incluidas en el Plan de Sostenibilidad turística en destino en el municipio de Murcia (2 Lotes). Lote 2 "Proyecto básico y de ejecución senda verde Riacho de la Morda, en Nonduermas*.

El 6 de marzo siguiente se formalizó el contrato administrativo correspondiente. En él se establecía un plazo de ejecución de las obras de 5 meses a contar desde el siguiente al de la firma del Acta de Comprobación del Replanteo.

Además, en la Cláusula Quinta, párrafo primero, del contrato, se preveía que *"El contratista elaborará el Plan de Seguridad y Salud de conformidad con lo establecido en la legislación vigente y lo entregará dentro del plazo máximo de TRES DÍAS hábiles desde la fecha de formalización del presente contrato, al representante de la Empresa de Coordinación para la emisión del oportuno informe por el Coordinador de Seguridad y Salud que se designe por el órgano de contratación"*.

El precio final de adjudicación fue de 318.008,57 € (IVA incluido), y se constituyó una garantía definitiva, mediante la formalización de un seguro de caución, de 13.140,85 €.

SEGUNDO.- Como responsable del contrato, el Jefe de Servicio de Huerta y Protección del Patrimonio emitió un informe el 25 de marzo de 2025 en el que asumía las consideraciones que había expuesto la Arquitecta Municipal y Directora de la Obra en un informe fechado el 21 de marzo -que adjuntaba-, y concluía que la contratista había incumplido el plazo que se le había concedido para subsanar el PSS.

De hecho, explicaba que la contratista había presentado dicho plan el 12 de marzo de 2025 y que la Coordinadora de Seguridad y Salud le había remitido un informe acerca de las deficiencias que había advertido el siguiente día 17. Sin embargo, el 24 de marzo todavía no se había obtenido respuesta de la empresa, lo que suponía un claro incumplimiento de las previsiones del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

A tal efecto, recordaba que la cláusula 15.6 PCAP se refiere al *Plan de Seguridad y Salud* (PSS), y que en el subapartado c) se establece que *"Tanto el incumplimiento de presentar el plan en el plazo previsto como la falta de subsanación o subsanación incorrecta a juicio del Coordinador, serán causa suficiente para la resolución del contrato, de conformidad con lo dispuesto"* en el artículo 211.1,d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 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 (LCSP).

Asimismo, advertía que en la Cláusula 15.6,b.2), se señala que *"Si el Coordinador considerara que dicho plan debe subsanarse, comunicará dicha circunstancia al contratista dentro del plazo indicado en el párrafo anterior, debiendo el contratista subsanar dentro del primer DÍA hábil siguiente a la recepción de la correspondiente comunicación".*

En este sentido, destacaba que, entre las causas generales de resolución de los contratos administrativos, se contempla en el citado artículo 211.1,d) LCSP la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

Por esa razón, proponía iniciar el procedimiento de resolución del contrato citado; incautar la garantía definitiva prestada por la mercantil citada, incoar otro procedimiento para determinar los daños y perjuicios a los que deba hacer frente la contratista, e iniciar otro procedimiento para imponer a dicha empresa la prohibición de contratar, por concurrir la causa previstas en el artículo 71.2,d) LCSP.

Además, se argumentaba que procedía aplicar la tramitación de urgencia al procedimiento de resolución contractual y al de adjudicación del nuevo contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213.6 LCSP.

TERCERO.- El Jefe de Servicio de Contratación, Suministros y Responsabilidad Patrimonial, emite un informe-propuesta el 11 de abril de 2025, que es asumido por el Concejal Delegado de Movilidad, Gestión Económica y Contratación tres días más tarde.

Con fecha 16 de abril de 2025, la Junta de Gobierno Local lo aprueba y acuerda iniciar el procedimiento de resolución contractual por haber incurrido la contratista en demora en el cumplimiento de los plazos estipulados, al no haber subsanado en plazo el PSS según señala la Cláusula 15.6,c) PCAP en concordancia con el artículo 211 LCSP.

Por esa razón, se propone la incautación de la garantía definitiva constituida por la contratista, instar al Servicio de Huerta y Protección del Patrimonio, para que promueva -si no lo ha efectuado ya- el inicio del procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato. Se recuerda que en ese caso se aplicará la tramitación de urgencia a los dos procedimientos de acuerdo con lo que se establece en el artículo 213.6 LCSP.

Se dispone, asimismo, que, una vez firme la resolución del procedimiento, se inicien los procedimientos para declarar la prohibición de contratar de la mercantil y para determinar los daños y perjuicios que deba indemnizar el contratista por otros daños.

En consecuencia, se concede a la contratista audiencia para que aporte al procedimiento cuantos documentos, alegaciones o justificaciones considere oportunos, y se pronuncie sobre la incautación de la garantía definitiva que se propone.

CUARTO.- Por acuerdo del Concejal Delegado de Movilidad, Gestión Económica y Contratación, adoptado el 30 de abril de 2025 en virtud de la delegación especial conferida a su favor en el apartado tercero del Acuerdo de Junta de Gobierno de 23 de junio de 2023, para los supuestos en los que el órgano de contratación no celebrase sesión ordinaria, se complementa el acuerdo de la Junta de Gobierno Municipal de 16 de abril de 2025.

A tal efecto, se resuelve conceder audiencia a la compañía con la que la contratista formalizó el citado seguro de caución, esto es, la mercantil *Atradius Crédito y Caución, S.A de Seguros y Reaseguros*.

La Junta de Gobierno Municipal toma conocimiento del citado acuerdo en sesión de 2 de mayo siguiente.

QUINTO.- Concedida audiencia a la contratista, su representante presenta un escrito el 8 de mayo de 2025 en el que manifiesta su total oposición a la posible resolución del contrato, a la incautación de la fianza, y a la exigencia de daños y perjuicios que, asimismo, se proponen.

Además, alega que la solicitud de revisión del PSS se la realizó la Coordinadora de Seguridad y Salud el 17 de marzo de 2025, a las 13:43 h, por medio de un correo electrónico, y no mediante comunicación en la sede electrónica, *"indicando que, ante la observación de algunas deficiencias o defectos en el plan, se concede un plazo para proceder a su subsanación.*

Teniendo en cuenta que el día 19 de marzo de 2025 fue festivo, San José, y que se dio la circunstancia de que un familiar directo del administrador de la empresa tuvo que ser intervenido de urgencia en el hospital.

Pues a pesar de esa circunstancia el domingo 23 de marzo de 2025, se le remitió a la Coordinadora la subsanación de las deficiencias que había señalado, a través de un correo electrónico".

Insiste en que en ningún momento se les advirtió que procediera la subsanación en un plazo concreto y sostiene, de forma contraria, que se presentó la subsanación en un plazo de tres días hábiles, es decir, los comprendidos entre el martes 18, el jueves 20 y el viernes 21 de marzo de 2025.

Reitera que no procede la resolución del contrato y, mucho menos, la incautación de la fianza definitiva y la exigencia de daños y perjuicios, pues no se ha producido ninguna demora por esa parte en el cumplimiento del contrato y en la subsanación de los posibles defectos que pudiera haber en el PSS.

SEXTO.- Conocidas las alegaciones formuladas por la contratista, el Jefe de Servicio de Huerta y Protección del Patrimonio remite al Jefe de Servicio de Contratación, el 16 de mayo de 2025, una copia del informe elaborado por la Arquitecta Municipal y Directora de la Obra dos días antes, a cuyo contenido y conclusiones presta su conformidad.

En ese documento se insiste en el hecho de que el 17 de marzo de 2025 se le comunicó a la contratista, por correo electrónico, la existencia de deficiencias en el PSS por lo que, de conformidad con el apartado b.2) de la cláusula 15.6 PCAP, debería haberlas subsanado el 18 de marzo. Sin embargo, la corrección de deficiencias se envió el 23 de marzo, que era domingo y, por lo tanto, día inhábil, por lo que debe entenderse que se presentaron el siguiente día 24 y, en consecuencia, fuera de plazo.

Por último, se reitera que, acerca de la resolución del contrato, en la Cláusula 15.6 PCAP se alude, tanto al incumplimiento de la obligación de presentar el PSS en el plazo previsto, como a la falta de subsanación o la subsanación incorrecta, a juicio del Coordinador de Seguridad y Salud.

De igual modo, con el escrito del Jefe de Servicio de Huerta y Protección del Patrimonio se acompaña una copia del informe de revisión del PSS, elaborado en sentido desfavorable por la Coordinadora de Seguridad y Salud el 13 de mayo de 2025, en el que se exponen las 11 deficiencias de las que adolece el plan citado, que debiera modificarse de nuevo para que se pudiese aprobar.

SÉPTIMO.- El Jefe de Servicio de Contratación, Suministros y Responsabilidad Patrimonial emite el 23 de mayo de 2025 un informe en el que se propone la resolución del contrato citado por haber incurrido la contratista en demora en el cumplimiento de los plazos, al no haber subsanado en plazo el PSS, según se impone en la Cláusula 15.6,c) PCAP, en concordancia con el artículo 211 LCSP.

De igual modo, se sostiene que procede incautar la garantía definitiva prestada por la mercantil citada, iniciar otro procedimiento para imponer a dicha empresa la prohibición de contratar, por concurrir la causa previstas en el artículo 71.2,d) LCSP e incoar, una vez firme la resolución del presente contrato, otro procedimiento para determinar los daños y perjuicios a los que deba hacer frente la contratista.

OCTAVO.- Obra en el expediente el informe, realizado el 4 de junio de 2025 por el Director de los Servicios Jurídicos, favorable a la resolución del contrato. En él se sostiene que se produjo en este caso la falta de subsanación del PSS en el plazo previsto en el PCAP y su subsanación incorrecta, lo que constituye causa suficiente para acordar la citada extinción contractual.

NOVENO.- Con fecha 11 de junio se formula propuesta de resolución del contrato, con incautación de la garantía definitiva, por incumplimiento culpable de la contratista de la obligación que le correspondía de presentar el PSS en el plazo previsto y por no subsanarlo o haberlo hecho incorrectamente, a juicio del Coordinador de Seguridad y Salud, que es una causa prevista en la Cláusula 15.6 PCAP, de conformidad con el artículo 211.1,d) LCSP, que establece como causa de resolución de los contratos la demora en el cumplimiento de los plazos estipulados.

Además, se propone suspender el plazo para la resolución del procedimiento en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1,d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), desde la efectiva petición del informe y remisión del expediente hasta que se éste reciba, circunstancias que se le deben comunicar en los dos casos a la contratista.

Por otro lado, también se propone que, una vez que se resuelva el contrato, se inicie un procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato, otro para que se declare la prohibición de que la empresa pueda contratar por el plazo de 1 año, y un tercero para determinar los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado a la Administración municipal.

DÉCIMO.- La citada propuesta de resolución, en la que se contiene el acuerdo de suspensión del procedimiento, se le notifica a la compañía aseguradora el 12 de junio de 2025. Sin embargo, no consta que se le practicase a la mercantil contratista.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, que se recibe en este Consejo Jurídico el 20 de junio de 2025.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, puesto que versa sobre un procedimiento de resolución de un contrato administrativo en el que se ha formulado oposición por parte de la empresa contratista, de conformidad con lo que se establece en los artículos 191.3,a) LCSP, 109.1,d) del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y

12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento seguido.

El procedimiento ha seguido, en lo esencial, lo señalado en los artículos 191.1 y 195.1 LCSP, 114.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), y 109 RGLCAP, apartados 1 y 2. De acuerdo con ello, se ha concedido audiencia a la empresa contratista y a la compañía aseguradora, dado que se tiene intención de incautar la garantía definitiva constituida. No obstante, se ha constatado que esta última entidad no ha comparecido en el presente procedimiento de resolución contractual.

Se advierte, asimismo, que se ha emitido en el procedimiento (Antecedente octavo de este Dictamen) el informe jurídico preceptivo al que se refieren los artículos 191.2 LCSP, en relación con el apartado 8 de la disposición adicional tercera (*Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales*) de esa misma Ley, 114.3 TRRL y 109.1,c) RGLCAP.

TERCERA.- Acerca del plazo de duración del procedimiento: caducidad.

I. Por lo que se refiere al plazo de duración del procedimiento, el artículo 212.8 LCSP establece que *"Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses"*. Ya se ha señalado que el acuerdo de iniciación se adoptó el 16 de abril de 2025 (Antecedente tercero de este Dictamen).

Sin embargo, conviene reiterar lo que se dijo en nuestro Dictamen núm. 245/2021 (y se repite, en otros muchos posteriores) y se argumenta, asimismo, en la propuesta de resolución de la que aquí se trata.

En este sentido, se debe tener en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 68/2021, de 18 de marzo (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2021), resuelve el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la LCSP, entre los cuales se encuentra el mencionado artículo 212.8.

En dicha resolución, el Tribunal Constitucional (TC) declara que dicho artículo no es conforme con el orden constitucional de competencias al tratarse de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la duración de los procedimientos de resolución contractual, dice el TC, podría ser sustituida por otra elaborada por las Comunidades Autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública. Por tanto, concluye el TC, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias el artículo 212.8 LCSP, aunque, se aclara, no se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Entidades vinculadas a unas y otras [SSTC núm. 50/1999, FF.JJ. 7 y 8, y núm. 55/2018, FF.JJ. 7, b) y c)].

De ello debe seguirse que a los procedimientos de resolución contractual iniciados por las Corporaciones Locales con posterioridad a la fecha de publicación citada (es decir, el 23 de abril de 2021) no les resulta aplicable el plazo de ocho meses para la resolución del procedimiento que establece el citado artículo 212.8 LCSP, sino el general de tres meses que se prevé en el artículo 21.3 LPAC.

II. Por otro lado, se ha adelantado que se ha acordado suspender el procedimiento de resolución del contrato y comunicar esa decisión a la contratista y a su compañía aseguradora. Se ha constatado que se ha notificado dicho acuerdo suspensivo a la última entidad citada, aunque no a la mercantil contratista (Antecedente décimo), por lo que correspondería al órgano instructor verificar que esa notificación se llevó debidamente a efecto para que cobrase virtualidad el referido efecto suspensivo.

Al margen de ello, y respecto la fijación del día en el que se entiende suspendido el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución, el artículo 22.1,d) LPAC vincula ese efecto con la petición del informe -en este caso, dictamen- correspondiente.

Este Consejo Jurídico, junto con el Consejo de Estado y otros órganos consultivos autonómicos, ha entendido que es la concreta petición de dictamen, y no el acuerdo de suspensión, la que determina el inicio del cómputo de la suspensión del procedimiento. Y, de forma específica, identifica la petición de dictamen con la fecha del registro de salida de la solicitud correspondiente, que en este caso se fija el 20 de junio 2025. Esta es, además, la interpretación que, en sentido coincidente, se lleva a cabo en la propuesta de resolución.

III. Pese a lo expuesto, interesa recordar que en este supuesto se invoca como causa de resolución la prevista en el artículo 211.1,d) LCSP y que se pretende iniciar el procedimiento para la adjudicación de un nuevo contrato. Por tanto, resulta exigible lo que se dispone en el artículo 213.6 de la misma Ley, que impone la aplicación al procedimiento la tramitación de urgencia. Esta declaración de urgencia se llevó a cabo, en efecto, en el acuerdo de la Junta de Gobierno Municipal de 16 de abril de 2025, por el que se inició el presente procedimiento de resolución contractual.

La declaración de urgencia citada implica que se reduzcan a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, según se establece en el artículo 33 LPAC. Además, la reducción afecta al plazo máximo de resolución del procedimiento administrativo en su conjunto, y no sólo a los plazos de los trámites específicos que lo integran. Así se entendió en el Dictamen de este Consejo Jurídico núm. 36/2021 que se menciona, de igual modo, en la Memoria de este Cuerpo consultivo correspondiente a ese año.

Y en los mismos términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) de 11 de mayo de 2015 (rec. 2173/2009), en un supuesto en el que se discutía la caducidad de un procedimiento de deslinde de una vía pecuaria tramitado de urgencia, concluyendo la resolución citada en los siguientes términos: *“Por tanto, el plazo de dieciocho meses para la resolución del procedimiento de deslinde debe reducirse a la mitad, esto es, a nueve meses en aplicación de los precitados preceptos legales y reglamentarios, plazo que, a tenor de lo actuado en el expediente administrativo, fue ampliamente rebasado”*.

En lo que ataña a la doctrina consultiva, se puede traer a colación el Dictamen núm. 378/2013, de 5 de noviembre, del Consejo Consultivo de Canarias (Sección 2ª), en él se trata la posible resolución de un contrato administrativo de gestión de servicio público de residencia sociosanitaria.

En él se concluye que el procedimiento había caducado, y se argumenta en el Fundamento III que *"fue iniciado el 18 de marzo de 2013 mediante el correspondiente Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular y su tramitación fue declarada urgente por posterior Resolución de la Presidencia del Cabildo de 22 de marzo 2013, lo que implica la reducción del plazo inicialmente previsto (artículo 50 LRJAP-PAC), como se evidencia en este último acuerdo al conceder un trámite de alegaciones a la concesionaria por término de cinco días. Con ello, el Acuerdo de 5 de junio de 2013, de ampliación del plazo por otros tres meses, fue adoptado cuando ya había transcurrido el plazo para resolver el procedimiento"*.

Conviene recordar que en ese supuesto se aplicaba el plazo general de tres meses al que se refería el artículo 42.3 de la -entonces vigente- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), que había comenzado a transcurrir el 18 de marzo de 2013. Así pues, de forma implícita se da por sentado en el Dictamen que el plazo de tramitación del procedimiento ya había vencido, y que éste había caducado, cuando el 5 de junio de 2013, todavía dentro del plazo general de tramitación del procedimiento, no del reducido por la declaración de urgencia, se acordó ampliarlo por otros tres meses.

IV. Así pues, dado que el acuerdo de incoación del presente procedimiento de resolución contractual se adoptó el 16 de abril de 2025 (Antecedente tercero de este Dictamen), el plazo de tres meses para resolverlo hubiese vencido el 16 de julio de 2025, por aplicación de lo establecido en el apartado a) del citado artículo 21.3 LPAC.

Sin embargo, se puede entender que el plazo citado quedó suspendido el 20 de junio de 2025 (Antecedente décimo), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.1,d) LPAC, por lo que está claro que entre las dos fechas citadas transcurrió un total de 65 días.

Ese lapso es muy superior a la mitad del plazo de tramitación del procedimiento que, por efecto de la declaración de urgencia, quedó entonces reducido a un mes y medio.

No existe un mecanismo legal en materia de procedimiento administrativo que sirva para efectuar la transformación o conversión de los plazos establecidos legal o reglamentariamente en meses a plazos señalados en días, o a la inversa, mediante las correspondientes equivalencias, como sí se prevé que se haga en el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social

Pese a ello, se podría entender de manera general, en primer lugar, que cada mes estaría compuesto por 30 días naturales, de forma que la reducción del plazo a la mitad haría que venciera cuando hubiese transcurrido el cuadragésimo quinto día del procedimiento. Si se pretendiese obtener un resultado más exacto, también se podría calcular, en segundo lugar, la media de días por mes, dividiendo los días del año entre el número de meses (365/12), lo que arroja un total de 30,4166 días por mes.

Con la aplicación de ese último valor se podrían establecer equivalencias de tiempo entre meses y días con mayor precisión que la que se obtendría de considerar que los meses comprenden, en general, 30 días naturales. Así pues, si se convirtiese un mes y medio a días mediante la aplicación de ese valor medio (30,4166 x 1,5), se obtendrían 45,6249 días, es decir, prácticamente 46 días.

Resulta evidente que la expiración de cualquiera de los plazos así calculados determina la procedencia de declarar la caducidad del procedimiento de resolución contractual y de ordenar el archivo de las actuaciones.

Ello no impide que se pueda iniciar un nuevo procedimiento de resolución del contrato por incumplimiento de la contratista, cuyo inicio deberá acordarse formalmente. En atención a un elemental principio de economía procesal, conviene apuntar que se podrían incorporar a ese nuevo procedimiento las actuaciones que se hayan seguido en el caducado y que, debido a su naturaleza, sean susceptibles de conservación. Por tanto, se pueden incorporar a él las actuaciones obrantes en el expediente remitido cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. Sin embargo, en el nuevo procedimiento debe darse audiencia al contratista en todo caso [*ex artículos* 191.1 LCSP y 109,a) RGLCAP]. Finalmente, tras cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia a la interesado, y redactar la correspondiente propuesta de resolución, se deberá recabar el preceptivo dictamen de este Consejo Jurídico.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolver el contrato de obras, ya que procede declarar la caducidad del procedimiento que es objeto de consulta.

No obstante, V.E. resolverá.