



**Confederación Nacional
de la Construcción**

LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: CONSECUENCIAS PARA LA LICITACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

VERSIÓN ACTUALIZADA 07 04 2020

Comentarios de la normativa en materia de contratación del sector público publicada desde la declaración del estado de alarma, así como de las interpretaciones emanadas desde los distintos organismos públicos

LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: CONSECUENCIAS PARA LA LICITACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

ÍNDICE

1.- DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.

2.- LICITACIONES DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN CURSO.

2.1.- Suspensión de términos e interrupción de plazos en las licitaciones públicas de contratos del sector público en curso.

2.2.- La suspensión afecta a la continuación de la tramitación de los expedientes.

2.3.- La suspensión afecta a las notificaciones.

2.4.- Suspensión de términos e interrupción de plazos en las plataformas de contratación y en los perfiles del contratante.

2.5.- Excepciones a la suspensión de los procedimientos de licitación en curso.

I.- Medidas de ordenación e instrucción con el consentimiento del interesado.

II.- Medidas de ordenación e instrucción sin el consentimiento del interesado.

2.6.- Suspensión de términos e interrupción de plazos para la presentación de recursos en vía administrativa.

2.7.- Tramitación de urgencia y de emergencia de contratos del sector público durante el periodo de alarma.

2.8.- Suspensión de plazos de prescripción y caducidad.

2.9.- Normativa autonómica que afecta al procedimiento en fase de preparación y licitación.

I.- Normativa de Andalucía sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

II.- Normativa de Aragón sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

III.- Normativa de las Islas Baleares sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

IV.- Normativa de Cataluña sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

IV.- Normativa del País Vasco sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

V.- Normativa de Extremadura sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

3.- EJECUCIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

3.1. Suspensión y/o prórroga de los Contratos administrativos de obra conforme al artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

I.- Contratos de servicios y suministros del sector público.

II.- Contratos de sector público de obras.

III.- Contratos del sector público de concesión de obras y de concesión de servicios.

IV.- Inaplicación de las medidas previstas en el artículo 34 del RDL 8/2020 a determinados contratos del sector público.

V.- Medidas a adoptar por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

VI.- Propuesta de modificaciones Medidas a adoptar por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

3.2. Suspensión de los Contratos administrativos de obra conforme al artículo 208 de la LCSP.

3.3. Modificación de contratos administrativos (ius variandi) y ampliación de plazo de ejecución.

3.4. Supuestos de alteración indirecta de la prestación contratada, sin mediar suspensión y sin que resulte procedente efectuar una modificación.

3.5. Resolución de contratos de obras.

3.6. Dispensa de garantías durante el estado de alarma en los abonos a cuenta por actuaciones preparatorias de la contratación de emergencia.

3.7. Normativa autonómica sobre la ejecución de los contratos del sector público para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

I.- Normativa de Aragón sobre la ejecución de los contratos del sector público para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

4.- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN.

5.- RDL 11/2020: REFORMAS EN MATERIA DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

ANEXO: COMPENDIO DE INFORMES EMITIDOS POR LA ABOGACÍA DEL ESTADO SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

ANEXO II: NORMATIVA

1.- DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.

La aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19¹, determina la implementación de una serie de medidas que limitan la libertad de circulación, suspenden las actividades comerciales, reducen los servicios de transporte público y establecen posibles requisas temporales y prestaciones personales obligatorias, durante 15 días, siendo ampliable ese plazo mediante prórroga que se acuerde por el Congreso de los Diputados. Se publicó y entró en vigor el día 14 de marzo de 2020.

El Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo², que se publica el 18 de marzo de 2020, ha modificado el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, perfilando algunas de las medidas adoptadas.

La prórroga del estado de alarma, establecida en el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo³, se extenderá hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020, y se someterá a las mismas condiciones establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo.

Numerosas normas, ante la situación de crisis acontecida, **han sido aprobadas en materia de contratación pública**, tanto a nivel estatal, como a nivel autonómico.

En el ámbito del Estado, a través del instrumento del real decreto-ley, se han publicado las siguientes: el 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública⁴; el 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19⁵; el 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19⁶; el 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19⁷; el 10/2020, de 29 de

¹ [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

² [Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

³ [Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

⁴ [Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública](#)

⁵ [Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19](#)

⁶ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

⁷ [Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19](#)

marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19⁸; y el 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19⁹.

De toda esta normativa estatal, que tiene incidencia directa en la actuación de los órganos de contratación y de los contratistas, **tres preceptos** nos parecen los más **significativos**:

En primer lugar, la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19¹⁰. Prescribe la **suspensión de plazos administrativos**. Afecta esencialmente a los procedimientos de contratación del sector público que se encuentran en las fases de licitación, de adjudicación y de formalización de los contratos. La medida entra en vigor el 14 de marzo de 2020 y se alargará hasta que pierda vigencia la declaración del estado de alarma o, en su caso, las prórrogas del mismo.

El apartado 4º de esta disposición adicional tercera se modificó por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo¹¹. Se añadieron los apartados 5 y 6. Con vigencia desde el 18 de marzo de 2020.

En segundo término, el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo¹², que regula que todos los contratos que hayan de celebrarse por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de Derecho público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la **tramitación de emergencia**, y que el libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 se realizarán a justificar.

Por último, el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo¹³. Regula diferentes medidas sobre contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19, en relación con los **contratos vigentes y cuya ejecución devenga imposible**

⁸ [Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.](#)

⁹ [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)

¹⁰ [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

¹¹ [Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

¹² [Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19](#)

¹³ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

como consecuencia del COVID19 o las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo. En sus distintos apartados, se regula, según la tipología de contratos y bajo un predominante principio de conservación de los mismos, los supuestos en los que los contratos se podrán **suspender** conforme a los requisitos y circunstancias concurrentes¹⁴.

Por otra parte, la **Comisión Europea** ha publicado, en el Diario Oficial de la Unión Europea de 1 de abril de 2020, la Comunicación de la Comisión denominada “Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 (2020/C 108 I/01)”¹⁵.

Estas normas tienen incidencia directa en la actuación de los órganos de contratación y de los contratistas.

La situación creada por la extensión de la epidemia y por la declaración del estado de alarma puede obstaculizar o impedir la **ejecución de los contratos del sector público** en los estrictos términos inicialmente pactados.

Además, y por otra parte, tales acontecimientos inciden en los **procedimientos de licitación en curso**, ya sea con carácter previo a la presentación de ofertas, ya sea en la tramitación de la adjudicación del contrato

Por ello, en los siguiente apartados se van precisar tanto los preceptos vigentes que van a permitir a los licitadores, los contratistas y los poderes adjudicadores y órganos de contratación solventar la problemática generada tanto en los procedimientos de licitación, como en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

¹⁴[Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el “Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19”](#)

¹⁵[Comunicación de la Comisión denominada “Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 \(2020/C 108 I/01\)”](#)

2.- LICITACIONES DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN CURSO.

2.1.- Suspensión de términos e interrupción de plazos en las licitaciones públicas de contratos del sector público en curso.

Los órganos de contratación de los poderes adjudicadores resultan **obligados a suspender los términos y a interrumpir los plazos** de los **procedimientos de licitación en curso**.

En la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19¹⁶, se **suspenden** términos y se **interrumpen** los plazos para la **tramitación de los procedimientos** de las entidades del sector público.

La Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía del Estado (en adelante SGSCAE) en su *informe de 20 de marzo de 2020* sobre la “*Consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el RD 463/2020. Interpretación de la disposición adicional tercera*”¹⁷, observa en la disposición adicional 3ª una **contradicción** al indicar en su rúbrica “*Suspensión de plazos administrativos*”, para, a continuación, indicar en su apartado primero que “*Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos ...*”, cuando suspensión e interrupción son conceptos jurídicos distintos, con diferentes consecuencias jurídicas.

En consecuencia, concluye que la interpretación sistemática del precepto exige dar prioridad a la expresión contenida en la rúbrica del mismo y entender que se está ante un **supuesto de suspensión de plazos procedimentales**, y no de interrupción.

Se añade por la disposición adicional 3ª que el cómputo de los plazos **se reanudará** en el momento en que pierda vigencia el real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

El Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) sobre el “Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19”, siguiendo el criterio de la SGSCAE en el citado informe, establece que “*la interpretación sistemática del precepto exige dar prioridad a la expresión que se contiene en su redacción, y entender que se está ante un **supuesto de suspensión de plazos procedimentales**, y no*

¹⁶ [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

¹⁷ [informe de 20 de marzo de 2020 sobre la Consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el RD 463/2020. Interpretación de la disposición adicional tercera](#)

*de interrupción, lo que viene corroborado por lo establecido en el segundo inciso del precepto, que establece que “El cómputo de los plazos se reanuda...”, de tal forma que **volverá a contar por el tiempo que restare** en el momento en que hubiera quedado suspendido, sin que de ningún modo vuelva a comenzar de nuevo desde su inicio”¹⁸.*

El mencionado *informe de 20 de marzo de 2020* sobre la “*Consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el RD 463/2020. Interpretación de la disposición adicional tercera*” establece que lo que viene lo establecido en el segundo inciso del precepto, que determina que “El cómputo de los plazos se reanuda...”, implica que volverá a contar **por el tiempo que restare** en el momento en que hubiera quedado suspendido, **sin que de ningún modo vuelva a comenzar de nuevo desde su inicio**¹⁹.

Por lo tanto, conforme establece la Abogacía del Estado, el sentido del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020 es el de determinar que los plazos procedimentales a los que se refiere quedan suspendidos en el momento de la declaración del estado de alarma. Añadiendo que los plazos procedimentales suspendidos se reanudarán por el período que restare cuando desaparezca dicho estado de alarma, inicial o prorrogado, **sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero**.

En el mismo sentido se pronuncia la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado en su *Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo*²⁰.

En este se dispone que **no debe ampliarse el plazo de presentación de solicitudes**. La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 ordena la suspensión del plazo, **no su ampliación**, lo que significa que **la duración del plazo ha de permanecer invariable**.

Si el plazo para la presentación de solicitudes ya había transcurrido en parte cuando entró en vigor la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, los días de dicho plazo ya consumidos no pueden volver a computarse. Por ello, cuando pierda vigencia el Real Decreto 463/2020 y, en su caso, sus prórrogas, el plazo suspendido

¹⁸ [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el “Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19”](#)

¹⁹ [informe de 20 de marzo de 2020 sobre la Consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el RD 463/2020. Interpretación de la disposición adicional tercera](#)

²⁰ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

deberá reanudarse adicionando los días que faltan hasta completar el total del plazo fijado inicialmente.

Los días **habrán de computarse como hábiles o naturales** siguiendo a tal efecto el criterio que se haya fijado cuando el plazo se estableció.

Esta último informe, hace un análisis extenso de la disposición adicional tercera, determinando el alcance de la regla de suspensión de plazos tanto desde su punto de vista objetivo, como desde el punto de vista subjetivo.

Desde el punto de vista **objetivo** considera que:

- I. La suspensión afecta a todos los plazos de todos los procedimientos administrativos, salvo las excepciones que analizaremos en el apartado 2.5.
- II. Los plazos que se suspenden son aquéllos que se conceden a los interesados para la realización de los trámites que les incumben (por ejemplo, para la presentación y mejora de solicitudes, formulación de alegaciones, aportación de documentos, interposición de recursos, etc.),
- III. Igualmente se suspenden los plazos establecidos por la normas generales y especiales para que los órganos y autoridades administrativas tramiten los procedimientos (así se suspenden el plazo para resolver y notificar sancionado en los artículos 21 y 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015 –en adelante, LPACAP-²¹, el plazo para la emisión de informes establecido en el artículo 80 LPACAP, el fijado para la realización de actuaciones complementarias en el artículo 87 LPACAP, el sancionado para iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos en el artículo 106 de la LPACAP, el de declaración de lesividad de los actos anulables del artículo 107 de la LPACAP, etc.).

Concluye la Abogacía del Estado, desde ese punto de vista objetivo, que como la suspensión alcanza a todos los plazos del procedimiento, **éste ha quedado suspendido**, sin que proceda diferenciar, a efectos de decidir sobre el alcance de la suspensión, entre actos ad extra o ad intra, según tales actos deban notificarse o no a los interesados en el procedimiento, a salvo de las excepciones que veremos.

Tanto unos como otros se ven afectados por la regla general de suspensión, que no distingue a tales efectos.

En el mismo informe de la SGSCAE²² se subraya que no procede la remisión al **portafirmas** del órgano competente todos los actos internos y resoluciones que ponen

²¹ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

²² [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

fin al procedimiento, puesto que se han suspendido ex lege los procedimientos, salvo que se trate de procedimientos excepcionados, de los que veremos más adelante.

Desde el punto de vista **objetivo**²³ la suspensión de términos y la interrupción de plazos que establece la declaración del estado de alarma **se aplica a todo el sector público** definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP)²⁴.

El artículo 2 de la Ley 39/2015²⁵ prescribe que el sector público comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

El sector público institucional se integra por:

- Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

2.2.- La suspensión afecta a la continuación de la tramitación de los expedientes.

La suspensión, interpreta la SGSCAE²⁶, afecta a la continuación de la **tramitación de los expedientes** de la AECID.

²³ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

²⁴ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

²⁵ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

²⁶ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

El expediente administrativo no es más que el soporte documental (ya sea en papel, ya sea en formato electrónico) del procedimiento administrativo, tal y como se define en el artículo 70 de la LPACAP²⁷.

Hasta tal punto llega la vinculación entre el expediente y el procedimiento administrativos (por ser el primero el soporte documental del segundo), que vulgarmente ambos conceptos, “expediente” y “procedimiento”, se usan de manera indistinta para referirse a una misma realidad: el procedimiento.

Por tanto, **la suspensión del procedimiento implica necesariamente la suspensión de la tramitación de su correlativo expediente.**

Excepcionalmente, sólo podrán tramitarse aquellos expedientes que soporten los procedimientos cuya continuación se acuerde motivadamente por concurrir alguna de las excepciones contempladas en la disposición adicional tercera, y que más adelante se van a analizar.

2.3.- La suspensión afecta a las notificaciones²⁸.

Por lo que respecta a las **notificaciones** se aplica la regla general: **no pueden practicarse** al estar suspendidos los procedimientos, salvo que se trate de actos dictados en procedimientos cuya continuación se haya acordado excepcionalmente por el órgano competente en los supuestos permitidos por la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, apartados 3 y 4, en cuyo caso, las notificaciones de tales actos deberán efectuarse en los términos establecidos en los artículos 40 y siguientes de la LPACAP²⁹.

2.4.- Suspensión de términos e interrupción de plazos en las plataformas de contratación y en los perfiles del contratante.

La suspensión de términos y la interrupción y plazos de los procedimientos administrativos que determina el estado de alarma conllevan la interrupción de los plazos previstos en la legislación de contratos del sector público y la necesidad de reajustarlos en la Plataforma de Contratos del Sector Público (en adelante PLACSP).

²⁷ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

²⁸ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

²⁹ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

Para esto último, se han dictado unas instrucciones por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica respecto de la **interrupción de plazos para la tramitación de los procedimientos de contratación pública en la PLACSP**.

Resulta conveniente, en este sentido, la aprobación de una **resolución tipo o genérica de suspensión** de todos los procedimientos en curso por parte de cada órgano de contratación y su **publicación** en las plataformas de contratación electrónica respectivas, así como en los perfiles del contratante de cada poder adjudicador. Y, en todo caso, no aprobada y publicada esa disposición general, debe **aprobarse y publicarse** una resolución de suspensión por cada licitación pública en curso.

No obstante, aunque ello no acontezca, las licitaciones se encuentran **interrumpidas y suspendidas** y sus términos suspendidos.

Se aconseja **comprobar** en los medios de publicación de las licitaciones que el órgano de contratación ha procedido a publicar la resolución de suspensión y, en caso contrario, sería conveniente, para que quede constancia, la presentación de un **escrito por registro electrónico** solicitando al poder adjudicador que publique la suspensión de la licitación correspondiente y recordándole que, en todo caso, los plazos y términos de cada licitación se encuentran suspendidos desde la declaración del estado de alarma.

Respecto de la **Plataforma de Contratación del Sector Público**, la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica, en cuanto a los procedimientos en los que media convocatoria de licitación en curso (por ejemplo, abiertos, abiertos simplificados, restringidos, negociados con publicidad, licitación con negociación y diálogos competitivos) recomienda a los órganos de contratación que efectúen las siguientes actuaciones:

- Si se encuentra la licitación en estado “Publicada” y, por tanto, en plazo de presentación de ofertas, que se anule el anuncio de los pliegos, lo cual impide presentar la oferta. A continuación, que rectifiquen el anuncio de licitación indicando la suspensión y que eliminen el valor que figura en el campo “Fecha final de Presentación de ofertas”.

Por último, que procedan a publicar un documento informando a los interesados en el procedimiento en relación con la interrupción de los plazos.

Por otra parte, se informa en las instrucciones que la reanudación de los procedimientos que se encontraran en plazo de presentación de ofertas supondrá, en los casos en que medie convocatoria de licitación, la publicación de nuevo de los anuncios de licitación y de pliegos en la PLACSP.

- Si se encuentra en estado "Evaluación", con las ofertas ya presentadas, la recomendación es que, en caso de que se decida interrumpir la celebración de sus sesiones de la mesa de contratación, que se envíe a todo interesado en el procedimiento una comunicación adjuntando el documento en el que se informe sobre la interrupción de plazos.

También, es recomendable que se realice la publicación con carácter general de este documento en el perfil del contratante.

Si los procedimientos se encontraran en fase de licitación, los órganos de asistencia podrán re-planificar sus convocatorias y proceder a la apertura de los sobres una vez se hay restablecido la normalidad.

En conclusión y en resumen:

1. Los procedimientos de licitación en curso se suspenden y la Plataforma solicita a los órganos de contratación "que anulen el anuncio de pliegos" y que se vuelvan a convocar cuando termine la situación.
2. Los procedimientos de licitación pendientes de apertura de cualquiera de los sobres, una vez concluida la situación especial, se podrán llevar a cabo ("podrán re-planificar sus convocatorias y proceder a la apertura de los sobres una vez se hay restablecido la normalidad").

La **Nota informativa de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE)** sobre la Interpretación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, **en relación con las licitaciones de los contratos públicos**³⁰.

Recuerda la JCCPE que la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 establece que se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público y que el cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

Añade que su correcta interpretación exige entender que se produce la **suspensión automática de todos los procedimientos** de las entidades del sector público desde la entrada en vigor de la norma (14 de marzo de 2020), cualquiera que sea su naturaleza

³⁰ [Nota informativa de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado \(JCCPE\) sobre la Interpretación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con las licitaciones de los contratos públicos](#)

y, en consecuencia, también de **los propios de la contratación pública**. Los procedimientos se reanudarán cuando desaparezca la vigencia del estado de alarma.

La suspensión es automática para todas las licitaciones en curso que estén desarrollando las entidades que forman parte del **sector público**, esto es, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y el sector Institucional.

2.5.- Excepciones a la suspensión de los procedimientos de licitación en curso.

I.- Medidas de ordenación e instrucción con el consentimiento del interesado.

No obstante, el órgano de contratación se encuentra **habilitado para acordar medidas** en el procedimiento de licitación del sector público en curso (apartado tercero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020) en dos supuestos con el consentimiento del interesado:

1. Medidas de ordenación e instrucción para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad.
2. Cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo, todo tipo de medidas, y no sólo de ordenación e instrucción.

En ambos casos ha de dictar resolución motivada de continuación del procedimiento con fundamento en esas circunstancias.

En consecuencia, es posible efectuar actos de instrucción necesarios con el consentimiento del interesado y, asimismo, la no suspensión de términos y plazos, previa conformidad de éste.

Estas excepciones deberán acordarse de **forma casuística** y siempre motivadamente, ponderando los **intereses en juego** y el interés público que subyace en toda contratación³¹.

La **Nota informativa de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE)** sobre la Interpretación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, **en relación con las**

³¹ [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el "Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19"](#)

licitaciones de los contratos públicos³², establece dos primeras excepciones, referidas a supuestos con el consentimiento del licitador:

1.- Si los **derechos e intereses del licitador** o de los licitadores se pudieran **afectar de algún modo grave**, el órgano de contratación debería pedirles su conformidad y, una vez obtenida, continuar la tramitación ordinaria del procedimiento.

2.- Hay una segunda opción y es que, aunque no se afecten de modo grave los derechos e intereses de los **licitadores**, el órgano de contratación puede dirigirse a ellos para obtener su **consentimiento** para continuar el procedimiento y podrá hacerlo si lo prestan.

Se trata ésta de una excepción que, conforme establece la SGSCAE³³, permite al órgano competente **continuar el procedimiento en dos supuestos distintos**:

1º.- El primero, sólo le permite adoptar medidas de ordenación del procedimiento (esto es, las previstas en los artículos 70 a 74 de la LPACAP³⁴) y medidas de instrucción de aquél (es decir, las reguladas en los artículos 75 a 83 de la LPACAP³⁵), pero no otro tipo de medidas (así, no podrá dictar resolución).

Además, la adopción de las medidas sólo podrá hacerse cuando se cumplan dos requisitos:

- a) que las medidas estén dirigidas a evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento;
- b) que el interesado preste su consentimiento.

Concurriendo ambos requisitos, las medidas de ordenación e instrucción deberán limitarse a aquellas que sean estrictamente necesarias para salvaguardar tales derechos e intereses.

2º.- El segundo supuesto permite al órgano competente adoptar todo tipo de medidas (y no sólo de ordenación e instrucción), con el único requisito de que el interesado en el procedimiento manifieste su conformidad.

En ambos casos, el **concepto de interesado** en el procedimiento vendrá determinado por lo dispuesto en el artículo 4 de la LPACAP³⁶.

³² [Nota informativa de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado \(JCCPE\) sobre la Interpretación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con las licitaciones de los contratos públicos](#)

³³ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

³⁴ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

³⁵ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

³⁶ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

Además, como **requisito común** a ambos supuestos, la adopción de las medidas a que se refiere este apartado se hará mediante resolución motivada dictada por el órgano competente.

II.- Medidas de ordenación e instrucción sin el consentimiento del interesado.

La modificación de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 465/2020³⁷, publicada el 18 de marzo de 2020, conlleva que desde esa fecha, su entrada en vigor, las entidades del sector público están **habilitadas** (tienen la potestad) de **continuar la tramitación de los procedimientos administrativos** en dos casos **sin el consentimiento de interesado**. Son estos:

1. Procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma.
2. Procedimientos administrativos que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

En ambos casos ha de dictar resolución motivada de continuación del procedimiento con fundamento en esas circunstancias.

La Abogacía del Estado³⁸ considera que mediante esta regla se permite a la entidad en cada caso competente **ordenar la continuación de los procedimientos administrativos** en tres casos diferenciados:

1º.- cuando se trate de procedimientos estrechamente vinculados a los hechos justificativos del estado de alarma;

2º.- cuando se trate de procedimientos indispensables para la protección, ya no del interés particular del interesado en el procedimiento, sino del interés general;

y 3º.- cuando sean procedimientos indispensables para el funcionamiento básico de los servicios.

En todos estos casos, la autoridad competente podrá acordar motivadamente la continuación de los procedimientos **sin necesidad de recabar la conformidad** de los interesados en ellos.

Entre los días 14 y 17 de marzo, antes de la modificación por el RD 465/2020 la disposición adicional tercera, en su cuarto apartado, manifestaba que la suspensión e interrupción no afectaba a los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia

³⁷ [Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

³⁸ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

el apartado primero, cuando estos vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma. Es decir, que en esos expedientes de licitación no era factible declarar la suspensión de plazos.

La **Nota informativa de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE)** sobre la Interpretación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, **en relación con las licitaciones de los contratos públicos**³⁹, se refiere estas dos excepciones, sin que sea obligatorio el consentimiento del licitador:

1.- En primer lugar, una excepción se refiere a que el órgano de contratación podrá acordar motivadamente la continuación de los procedimientos referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, esto es, de todas las **licitaciones** que se refieran a prestaciones dirigidas a la **lucha contra el COVID-19**.

2.- Por último, las licitaciones de las diferentes entidades del sector público realizan con el fin de **asegurar el funcionamiento básico de los servicios** que los ciudadanos necesitan.

En este sentido la SGSCAE⁴⁰ aporta un matiz respecto de la Nota de la JCCPE, y es la diferenciación, como supuestos independientes de, por un lado, cuando se trate de **procedimientos indispensables para la protección**, ya no del interés particular del interesado en el procedimiento, sino del **interés general**, y, por otro lado, cuando sean **procedimientos indispensables para el funcionamiento básico de los servicios**.

Además, la SGSCAE⁴¹ indica que cuando se decida continuar con un procedimiento de licitación que sea imprescindible de acuerdo a las excepciones expuestas, resulta conveniente, **publicar los acuerdos de “No suspensión”** en la plataforma o el medio que corresponda.

2.6.- Suspensión de términos e interrupción de plazos para la presentación de recursos en vía administrativa.

³⁹ [Nota informativa de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado \(JCCPE\) sobre la Interpretación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con las licitaciones de los contratos públicos](#)

⁴⁰ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

⁴¹ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

Se interrumpen y suspenden, también, **los términos y plazos para recursos** especiales en materia de contratación y para reclamaciones de sectores especiales, así como sus correspondientes incidentes y trámites, así como los términos y plazos de presentación y tramitación de los recursos de reposición o de alzada interpuestos en materia de contratación pública.

Ha de tenerse en cuenta a este respecto que **los recursos administrativos son también procedimientos administrativos**, como igualmente lo son **la revisión de oficio** de los actos nulos, o la **declaración de lesividad** de los actos anulables, o la **revocación** de los actos desfavorables, cuyo propósito común es eliminar del ordenamiento jurídico un determinado acto administrativo. Por ello, resulta de aplicación a estos procedimientos la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, relativa a la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos, y no la disposición adicional cuarta en materia de suspensión de los plazos de caducidad y prescripción⁴².

La disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19⁴³, declara que el **cómputo del plazo** para interponer **recursos en vía administrativa** o para instar **cualesquiera otros procedimientos de impugnación**, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje **que los sustituyan** de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación.

Lo anterior se comprende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación⁴⁴.

2.7.- Tramitación de urgencia y de emergencia de contratos del sector público durante el periodo de alarma.

⁴² [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

⁴³ [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)

⁴⁴ [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el "Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19"](#)

En cuanto a las licitaciones, para concluir, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, determina que la adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de los órganos de la Administración General del Estado para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, al amparo de lo previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que regula el **procedimiento de emergencia**.

Por ello, establece que a todos los contratos que hayan de celebrarse por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de Derecho público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia.

Con carácter general, para todo el sector público, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -LCSP- prevé normas que pueden ser aplicadas en la situación a la que ha llevado la pandemia del COVI 19 y la crisis consecuente a esta, mediante la tramitación de nuevos expedientes de contratación por parte del órgano de contratación, por necesidades inaplazables, con **carácter urgente**, conforme al artículo 119 de la LCSP o mediante contratos del sector público declarados de **emergencia** según el artículo 120 de la LCSP.

2.8.- Suspensión de plazos de prescripción y caducidad.

La disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19⁴⁵, establece la suspensión de plazos de prescripción y caducidad.

Literalmente dispone que:

*“Los **plazos de prescripción y caducidad** de cualesquiera acciones y derechos quedarán **suspendidos** durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren”.*

⁴⁵ [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

La SGSCAE⁴⁶ indica que la regla de suspensión de los procedimientos es **distinta** a la previsión de suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de todo tipo de acciones.

Esta regla, que afecta al ejercicio de acciones y derechos de todo tipo y en todas las ramas del ordenamiento jurídico (no sólo al Derecho administrativo, sino también al civil, penal y laboral), **no ha de confundirse** con la suspensión de los plazos para la interposición por los interesados de los recursos administrativos que procedan contra los actos y resoluciones dictados por las entidades del sector público.

2.9.- Normativa autonómica que afecta al procedimiento en fase de preparación y licitación⁴⁷

En este último apartado sobre el estado de alarma y los procedimientos de licitación en curso, vamos a hacer referencia a algunas disposiciones normativas autonómicas que aportan novedades en cuanto a lo previsto en la normativa básica estatal.

I.- Normativa de Andalucía sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

Al amparo de lo previsto en el artículo 10 Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución de coronavirus (COVID-19)⁴⁸ deberán **celebrarse las sesiones a distancia**, salvo que la naturaleza de la situación exija lo contrario, **siempre y cuando se asegure por medios electrónicos** la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre los integrantes de la mesa de contratación en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión.

⁴⁶ [Informe de 26 de marzo de 2020 relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)

⁴⁷ [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el "Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19"](#)

⁴⁸ [Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución de coronavirus \(COVID-19\)](#)

II.- Normativa de Aragón sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

El artículo 7 del Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón⁴⁹, desarrolla las **excepciones a la suspensión** de términos y plazos establecidas en el Real Decreto 463/2020⁵⁰.

Respecto de la continuación de los procedimientos administrativos que vengan referidos a **situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma**, en su apartado segundo define cuales son estos, “*entendiendo por tales las requeridas por la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus repercusiones económicas y sociales*”.

Según el apartado tercero del mencionado artículo 7, apartado anterior, las entidades del sector público si continúan los procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, podrán desarrollar las siguientes actuaciones:

- a) Cuando las circunstancias concurrentes, a juicio del órgano competente, impongan la máxima celeridad en la tramitación, que no se lograría con la continuación del procedimiento, mantener la suspensión o desistir del procedimiento de contratación que se estuviese tramitando al declararse el estado de alarma, y acordar la tramitación de emergencia. Deberá acordarse la tramitación de emergencia cuando resulte necesario para la adecuada gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 realizar la modificación de elementos sustanciales del contrato en tramitación generando dilaciones incompatibles con las circunstancias concurrentes.
- b) Acordar el levantamiento de la suspensión y continuar la tramitación del procedimiento.

En cuanto a la continuación de los procedimientos administrativos que sean **indispensables para la protección del interés general** y a **la continuación de los procedimientos administrativos que sean indispensables para el funcionamiento básico de los servicios**, el apartado segundo del artículo 7 del DL1/2020, establece que estos procedimientos pueden serlo iniciados o no iniciados y que, respecto de los no iniciados especialmente pueden serlo aquellos en los que se trate de procedimientos planificados o programados y, en particular, cuando tengan carácter recurrente.

⁴⁹ [DECRETO-LEY 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón](#)

⁵⁰ [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

En estos supuestos, señala el artículo 7.4 del DL 1/2020 que el levantamiento de la suspensión requerirá **acuerdo del Gobierno de Aragón**, que se adoptará dentro del plazo de los siete días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto-ley, a propuesta motivada del Departamento competente en materia de hacienda, adoptada a iniciativa de los Departamentos afectados.

Interesante es también subrayar que el artículo 16.1 del Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón⁵¹, ha dispuesto que cuando se levante la suspensión un procedimiento de contratación, en ese momento se levantará igualmente la suspensión de los plazos de los procedimientos de recurso, ordinario o especial, que resulten procedentes respecto de ese procedimiento de contratación.

Sin embargo, en sentido contrario a lo que dispone ese artículo 16.1, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA) ha dictado una nota en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid -19⁵², en la que se dispone que no dictará acto alguno sobre los procedimientos de recurso o reclamación durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 o prórroga de la misma, incluyendo su resolución definitiva, medidas provisionales o cualquier otro acto de trámite o instrucción.

De igual forma indica que el plazo de interposición del recurso o la reclamación previsto en los artículos 50 de la LCSP y 121 del Real Decreto Ley 3/2020 está suspendido, de modo que su cómputo debe iniciarse o, en su caso, reiniciarse, el primer día hábil después de la finalización de la vigencia del Real Decreto 463/2020 o su prórroga.

Por otra parte, en aquellos procedimientos de contratación justificados en necesidades requeridas por la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus repercusiones económicas y sociales, si se hubiera interpuesto un recurso contra estas, y la demora en la tramitación a causa del recurso impide atender dichas necesidades con la suficiente rapidez, el órgano de contratación podrá **desistir del procedimiento** y optar por la **tramitación de emergencia** (artículo 16.2 Decreto-ley 1/2020⁵³).

⁵¹ [DECRETO-LEY 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón](#)

⁵² [Nota del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid -19](#)

⁵³ [DECRETO-LEY 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón](#)

El artículo 7 puede ser aplicado por las **entidades locales aragonesas** podrán aplicar lo establecido en este artículo. Las competencias corresponderán a los órganos que resulten competentes en cada caso conforme a la normativa de régimen local.

Los procedimientos de licitación cuya suspensión se levanta se han incluido en el anexo de la ORDEN HAP/279/2020, de 1 de abril, por la que se da publicidad al Acuerdo de 1 de abril de 2020, del Gobierno de Aragón, por el que levanta la suspensión de determinados procedimientos administrativos en aplicación del artículo 7.4 del Decreto-Ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón.⁵⁴

III.- Normativa de las Islas Baleares sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

El Artículo 9 del Decreto ley 4/2020, de 20 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19⁵⁵, declara que la competencia para el acuerdo por el que se **deje sin efecto la suspensión** de los plazos de los procedimientos administrativos en los casos en que la suspensión o paralización pueda causar perjuicios graves en los derechos o los intereses de las personas que tengan la condición de interesadas en el procedimiento, **le corresponde** a los consejeros y las consejeras del Gobierno de las Illes Balears y a las personas titulares de la presidencia o del órgano unipersonal equivalente de los entes del sector público instrumental autonómico. Asimismo pueden adoptar en este ámbito cualquier medida destinada a evitar o paliar situaciones de vulnerabilidad originadas por el estado la alarma.

En estos casos, y coincidiendo con el criterio de la JCCPE y de la SGSCAE, se dice expresamente que es necesario obtener la conformidad expresa de las personas interesadas respecto de las medidas a adoptar o respecto de la no suspensión de los plazos⁵⁶.

⁵⁴ [ORDEN HAP/279/2020, de 1 de abril, por la que se da publicidad al Acuerdo de 1 de abril de 2020, del Gobierno de Aragón, por el que levanta la suspensión de determinados procedimientos administrativos en aplicación del artículo 7.4 del Decreto-Ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón](#)

⁵⁵ [Decreto ley 4/2020, de 20 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

⁵⁶ [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el "Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19"](#)

Asimismo, corresponde a las autoridades mencionadas, decidir motivadamente la continuación o incluso el inicio de los procedimientos administrativos referidos a los hechos justificativos del estado de alarma y de aquellos que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios. En estos casos, no será necesario obtener la conformidad de las personas interesadas.

IV.- Normativa de Cataluña sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

La normativa catalana, el Decreto-ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica, su artículo 4⁵⁷, incluye normas para celebrar las **mesas de contratación** de conformidad con las medidas de prevención y de contingencia requeridas ante la situación actual.

Así dispone que las **mesas de contratación que se convoquen** durante este periodo para la apertura de ofertas económicas y/o de otros criterios evaluables automáticamente a través de la herramienta del Sobre Digital 2.0, en los procedimientos de contratación promovidos por los diferentes departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público, así como para los entes locales, **podrán desarrollarse sin la asistencia presencial de los miembros de las mesas y el resto de personas interesadas.**

Aunque la herramienta del Sobre Digital 2.0 ofrece las garantías de transparencia y publicidad exigibles en el marco de la contratación pública, recomienda que en estas aperturas se utilice cualquiera de los medios electrónicos existentes que aseguren el **seguimiento telemático en directo por parte del resto de miembros de la mesa de contratación y las personas interesadas.** A tales efectos, el órgano de contratación tendrá que proporcionar un enlace que permita hacer este seguimiento.

En el caso excepcional en que no se pueda garantizar el seguimiento telemático en directo por parte de los miembros de la mesa y las terceras personas interesadas en el procedimiento de licitación, habrá que **certificar que la apertura de las proposiciones económicas y/o de otros criterios evaluables automáticamente se ha realizado con todas las garantías** y, en cualquier caso, se notificará a los interesados el acta de la sesión, lo más pronto posible.

⁵⁷ [Decreto-ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica](#)

La Disposición adicional segunda faculta al Gobierno con carácter general o a los consejeros y consejeras en el ámbito de sus respectivas competencias, para adoptar las medidas adecuadas que permitan que los **trámites administrativos presenciales** que no queden afectados por la suspensión establecida por el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, puedan, si esto es factible, **ser realizados por los administrados mediante medios telemáticos**⁵⁸.

IV.- Normativa del País Vasco sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

La Dirección General de Patrimonio y Contratación aprobó y publicó el 16 de marzo de 2020 la Circular 1/2020, con el fin aclarar los problemas interpretativos derivados de la DA 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo⁵⁹.

En cuanto a la contratación pública del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se establecen las siguientes **directrices**:

1. Los actos preparatorios de los expedientes de contratación se podrán seguir tramitando con total normalidad.
2. Una vez que se haya avanzado hasta la fase de publicación o licitación, el órgano de contratación sopesará si publicar o no la convocatoria o licitación del contrato. En caso de optar por su publicación, los plazos de presentación de ofertas se entenderán automáticamente interrumpidos, por lo que habrá que hacer la advertencia de que los plazos señalados en los pliegos y/o anuncios de licitación no comenzarán a contarse hasta el momento en el que se levante la suspensión obrada por la declaración del estado de alarma.
3. En aquéllos expedientes que se encuentren en fase de presentación de ofertas, proposiciones o candidaturas, los plazos establecidos quedarán interrumpidos, reanudándose al día siguiente a aquél en que finalice el estado de alarma.
4. En aquellos expedientes que se encuentren en fase de presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a la licitación, así como a la formalización del contrato, se entenderán igualmente interrumpidos los

⁵⁸ [Decreto-ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica](#)

⁵⁹ [Circular 1/2020, de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, con el fin aclarar los problemas interpretativos derivados de la DA 3ª del Real Decreto 463/2020](#)

plazos para estas actuaciones administrativas. No obstante, en el caso en el que las empresas adjudicatarias voluntariamente cumplimentasen las exigencias anteriores, se podrá continuar con la tramitación del expediente de contratación.

5. Recuerda que de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 de la Disposición Adicional Tercera del meritado Real Decreto la medida de suspensión no afectará a aquellas contrataciones que tengan relación con los hechos que han provocado la declaración del estado de alarma.

Aunque la Circular aprobada pretende clarificar las actuaciones del órgano de contratación, es imprescindible tener en cuenta que esta norma es anterior a la corrección que sufrió la DA 3ª mediante el Real decreto 465/2020, de 17 de marzo. Por lo tanto, las actuaciones descritas por la Circular deberán aplicarse teniendo en cuenta los matices y excepciones introducidos por la corrección de la mencionada disposición adicional, así como los criterios dados por la Nota Informativa de la JCCPE y la SGSCAE analizados⁶⁰.

V.- Normativa de Extremadura sobre procedimientos de licitación durante la crisis sanitaria causada por el COVID 19.

Las pautas de actuación para los órganos de contratación sobre la suspensión de términos y plazos en la tramitación de la contratación pública en licitación de la Junta de Extremadura y su sector público como consecuencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se contienen en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 25 de marzo de 2020⁶¹.

La Resolución de 26 de marzo de 2020, de la Vicepresidenta Primera y Consejera, ordenó su publicación en el Diario Oficial de Extremadura de 27 de marzo 2020.

Como **regla general** se establece la **suspensión automática de todos los contratos en licitación** desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020. Por ello, para que dicha suspensión sea efectiva no será necesaria resolución alguna por parte del órgano de contratación, sin perjuicio de la publicación del presente acuerdo en los perfiles del contratante de los órganos de contratación.

⁶⁰ [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el "Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19"](#)

⁶¹ [Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 25 de marzo de 2020, por el que se establecen las pautas de actuación para los órganos de contratación sobre la suspensión de términos y plazos en la tramitación de la contratación pública en licitación de la Junta de Extremadura y su sector público como consecuencia del Real Decreto 463/2020](#)

A la pérdida de vigencia de la norma, igualmente **de forma automática, se reanudarán** los procedimientos en licitación, continuando la tramitación de los mismos en la fase en la que hubieran quedado en el momento de la suspensión.

Asimismo, **se suspenden de forma automática los plazos en curso**. Plazos que igualmente **se reanudarán** una vez perdida la vigencia del Real Decreto 463/2020 o, en su caso, las prórrogas del mismo.

3.- EJECUCIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

Con independencia de cada caso concreto y de las previsiones previstas en los pliegos y en el resto de documentos contractuales, se analizan las medidas legales de extraordinaria y urgente necesidad aprobadas, y se traen a colación las previsiones y posibles soluciones que nos aporta la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)⁶², para el supuesto en que alguno de los contratos del sector público en fase de ejecución pudieran verse afectado por las medidas acordadas en el actual estado de alarma, o por las crisis sanitaria, económica y social, por todos y cada uno de los poderes y autoridades públicos.

3.1. Suspensión y/o prórroga de los Contratos administrativos de obra conforme al artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19⁶³.

En esta norma urgente y extraordinaria se recogen una serie de medidas en materia de **contratación pública**.

En el Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo⁶⁴, se tratan, de forma sistemática, un serie de cuestiones sobre su interpretación y aplicación.

En este informe se advierte la **aplicación preferente del artículo 34 del RDL 8/2020**. El artículo 34 del RDL 8/2020 ha regulado de modo general los efectos que legalmente se producen para los contratos del sector público como consecuencia del Covid-19.

Los derechos reconocidos en las leyes a las empresas contratistas por el Covid-19 son los previstos en el artículo 34 del RDL 8/2020, que **es norma especial y se aplica con preferencia** a la legislación ordinaria de contratos públicos.

Por tanto, **la legislación ordinaria de contratos públicos solo será aplicable** para resolver una incidencia contractual relacionada con el Covid-19 cuando no se oponga al RDL 8/2020 y a los principios que lo inspiran.

⁶² [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](#)

⁶³ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

⁶⁴ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

Las medidas aprobadas en el artículo 34 del RDL 8/2020 se aplican a **todas las entidades del sector público**, en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público⁶⁵, incluidas las sociedades estatales (y fundaciones del sector público), conforme se dispone por la Abogacía del estado en su documento denominado “*Consulta sobre si el artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020, resulta aplicable a las sociedades estatales (y fundaciones del sector público)*”⁶⁶.

Las Medidas decretadas son las siguientes:

I.- Contratos de servicios y suministros del sector público.

PRIMERO.- Contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva.

A) Suspensión de los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva.

Si la ejecución de los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva deviene imposible quedan **automáticamente suspendidos**. Para ellos es necesario que se cumplan estos requisitos:

1. Que la ejecución de esos contratos devenga imposible como consecuencia del COVID-19 o de las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo.
2. Que esos contratos se encuentren vigentes el 18/03/2020 (a la entrada en vigor del real decreto ley 8/2020).
3. Que se trate de contratos celebrados por las entidades pertenecientes al Sector Público en el sentido definido en el artículo 3 de la LCSP.
4. Que el contratista inste la suspensión, conforme prescribe la Abogacía General del Estado (Se aclara en el siguiente párrafo)

La **imposibilidad de ejecutar** el contrato es una **cuestión de hecho**, que corresponde apreciar primeramente a la Administración contratante; sin perjuicio de que su apreciación sea revisable por los Tribunales. Supone la **inviabilidad absoluta** de ejecutar el contrato; lo que no sucede cuando este pueda continuar, aunque, debido al estado de alarma, varíe el modo en que puede ejecutarse. La imposibilidad **puede**

⁶⁵ [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](#)

⁶⁶ [Informe de la Abogacía del Estado 19 de marzo de 2020 sobre la “Consulta sobre si el artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020, resulta aplicable a las sociedades estatales \(y fundaciones del sector público\)”](#)

existir desde el mismo momento en que se decreta el estado de alarma o posteriormente, como consecuencia de la adopción de nuevas medidas por el Gobierno o por el cambio de las circunstancias en que se desarrolla el contrato⁶⁷.

La Abogacía General del Estado, en su documento denominado “*Consulta sobre el artículo 34.1 del RD-L 8/2020 (párrafos primero y séptimo)*”⁶⁸ establece que pese a la literalidad del párrafo primero, **la suspensión será acordada por el órgano de contratación** cuando aprecie la imposibilidad de ejecutar el contrato, siempre a **instancias del contratista**, que deberá justificar las circunstancias que enumera el párrafo 7 del artículo 34.1.

Una vez acordada la suspensión, sus efectos serán automáticos y se retrotraerán al momento en el que se produjo la situación de hecho que la originó.

Por lo tanto, se requiere la presentación de una **solicitud justificativa del contratista**, con expresión de las causas concretas determinantes de la paralización y los medios personales y materiales afectados, y que habrá de ser **valorada y aceptada de forma expresa** por parte del órgano de contratación en el plazo de cinco días naturales a fin de comprobar que concurre la causa legal de suspensión.

Si el órgano de contratación estima la solicitud del contratista, su **acto es meramente declarativo de una suspensión** que ya existe legalmente “desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación”. Es decir, el contratista **no podría ser penalizado ni incurriría en responsabilidad** por el periodo de suspensión que hubiera existido antes de esa declaración en la que el órgano de contratación reconoce la imposibilidad⁶⁹.

En este caso la Abogacía del Estado entiende que la finalidad de esta disposición es la de proteger al contratista que tenga dificultades para poder ejecutar los contratos públicos que le hayan sido adjudicados, debido a la emergencia sanitaria que ha motivado la declaración del estado de alarma. En la medida en que existan contratistas que, pese a dicha situación excepcional, consideren que pueden continuar ejecutando adecuadamente el contrato, podrá no operar su suspensión. De ahí que ésta tenga que ser instada por el propio contratista, previa justificación de las circunstancias que permitan acordarla, y que deberán ser apreciadas por el órgano de contratación⁷⁰.

⁶⁷ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁶⁸ [Informe de la Abogacía del Estado 19 de marzo de 2020 sobre la “Consulta sobre el artículo 34.1 del RD-L 8/2020 \(párrafos primero y séptimo\)”](#)

⁶⁹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁷⁰ [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el “Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19”](#)

En otro caso, si el órgano de contratación considera que no es imposible ejecutar el contrato, **denegará** la solicitud del contratista; sin perjuicio de los recursos que este pueda promover contra tal decisión⁷¹.

En la **solicitud** que el contratista debe dirigir al órgano de contratación ha de **reflejarse**:

1. las razones por las que la ejecución del contrato ha devenido imposible;
2. el personal, las dependencias, los vehículos, la maquinaria, las instalaciones y los equipos adscritos a la ejecución del contrato en ese momento;
3. y los motivos que imposibilitan el empleo por el contratista de los medios citados en otro contrato.

Hay que ser exacto en lo que se exponga, porque las circunstancias que se pongan de manifiesto en la solicitud podrán ser objeto de **posterior comprobación**.

Si no se responde en ese plazo de cinco días por el órgano de contratación, el silencio es negativo y la resolución es presunta desestimatoria de la solicitud de suspensión.

Pese al empleo del “deberá” parece que el órgano de contratación podría resolver pasado el plazo de cinco días naturales y hacerlo en sentido estimatorio; conforme a las reglas generales sobre actos presuntos en el procedimiento administrativo⁷².

Con base en una interpretación “a sensu contrario”, cabe entender aplicables los apartados b) y c) del artículo 208.2 de la LCSP, que se refieren a:

- La necesidad de levantar un **acta de suspensión** como requisito para la indemnización:
- La **prescripción del derecho del contratista**: el derecho a reclamar prescribe en un año contado desde que el contratista reciba la orden de reanudar la ejecución del contrato⁷³.

En estos casos, el contratista tendrá derecho, únicamente y previa acreditación fehaciente, al **abono de los siguientes daños**:

1. Los gastos salariales que efectivamente hubiera abonado el contratista al personal que figurara adscrito con fecha 14 de marzo de 2020 a la ejecución ordinaria del contrato, durante el período de suspensión.

⁷¹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁷² [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁷³ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

Entre estos gastos salariales, conforme establece el criterio de la Abogacía General del Estado sentado en el documento *“IMPROCEDENCIA DE INDEMNIZAR AL CONTRATISTA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 34.1 DEL REAL DECRETO LEY 8/2020, POR LOS COSTES SALARIALES SOPORTADOS POR EL SUBCONTRATISTA”*⁷⁴, la mención relativa a “los gastos salariales que efectivamente hubiera abonado el contratista al personal que figurara adscrito con fecha 14 de marzo de 2020 a la ejecución ordinaria del contrato”, ha de interpretarse como limitada exclusivamente a los gastos por salarios del personal con quien el contratista mantiene una relación laboral en los términos del artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores, esto es, a *“los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección”* del contratista.

Por lo tanto, no pueden considerarse comprendidos en el artículo 34.1.1º del Real Decreto-Ley 8/2020 los gastos por salarios efectivamente abonados por el subcontratista a los trabajadores de los que él es el empresario o empleador, pues el contratista no tiene relación laboral con tales trabajadores ni, por tanto, ha abonado de manera efectiva ningún salario a tales trabajadores.

2. Los gastos por mantenimiento de la garantía definitiva, relativos al período de suspensión del contrato.

3. Los gastos de alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos relativos al periodo de suspensión del contrato, adscritos directamente a la ejecución del contrato, siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos durante la suspensión del contrato.

4. Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro previstas en el pliego y vinculadas al objeto del contrato que hayan sido suscritas por el contratista y estén vigentes en el momento de la suspensión del contrato.

Respecto de los tres primeros supuestos de gastos anteriores, estos han de referirse al período de suspensión del contrato. Y, en cuanto a los del apartado tercero anterior, ha de acreditarse que la maquinaria, instalaciones y equipos no puedan ser empleados para otros fines distintos.

Al estimar la solicitud, se reconoce al contratista el derecho a ser **indemnizado**, si bien “únicamente” por los conceptos que menciona en la redacción del RDL 11/2020, que ha incluido entre los gastos salariales las cotizaciones sociales⁷⁵.

La indemnización se reconoce y abona al contratista previa **acreditación** fehaciente de la realidad, efectividad y cuantía de los daños. Lo anterior supone que el contratista, una vez que el órgano de contratación dicta el acto que estima la imposibilidad de

⁷⁴ [Criterio de la Abogacía General del Estado sentado en el documento “IMPROCEDENCIA DE INDEMNIZAR AL CONTRATISTA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 34.1 DEL REAL DECRETO LEY 8/2020, POR LOS COSTES SALARIALES SOPORTADOS POR EL SUBCONTRATISTA”](#)

⁷⁵ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

ejecución, debe presentar una **nueva solicitud** con la **justificación** de los daños y perjuicios⁷⁶.

Esa nueva solicitud puede presentarla el contratista al **finalizar** el período de suspensión, pero también serían admisibles **solicitudes parciales** de abono de los daños que se vayan produciendo, siempre que en cada una de ellas pueda ya acreditarse su realidad, efectividad y cuantía⁷⁷.

El órgano de contratación dispone del **plazo general de tres meses para resolver** esa solicitud de justificación de los daños y perjuicios, por aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo⁷⁸.

Pese a que el artículo 34.1 del RDL 8/2020 no lo regule expresamente, entiende que el órgano de contratación conserva la **prerrogativa de suspender de oficio** el contrato: si aprecia que, por el Covid-19, es “imposible” ejecutarlo, y aunque el contratista no lo solicite, puede ordenar la suspensión con los efectos del artículo 34.1 del RDL 8/2020⁷⁹.

La prestación del servicio se **reanuda** cuando, habiendo cesado las circunstancias o medidas que la vinieran impidiendo, el órgano de contratación notifica al contratista el fin de la suspensión

Se modificó, con fecha de entrada en vigor de 2 de abril de 2020, **el apartado 1 del artículo 34 del RDL 8/2020** por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19⁸⁰.

En **primer** lugar, en cuanto a la posibilidad de suspensión de los **contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva**, y a los daños y perjuicios por los que el contratista podrá ser indemnizado, añade que en caso de que entre el personal que figurara adscrito al contrato se encuentre **personal afectado por el permiso retribuido recuperable** previsto en el RDL 10/2020, de 29 de marzo, el abono por la entidad adjudicadora de los correspondientes gastos salariales no tendrá el carácter de indemnización sino de **abono a cuenta** por la parte correspondiente a las horas que sean objeto de recuperación, a tener en cuenta en la **liquidación final del contrato**.

Por lo tanto, introduce la novedad de que no serán indemnizables los gastos del personal que estuvieran en situación de “permiso retribuido recuperable” conforme al

⁷⁶ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁷⁷ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁷⁸ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁷⁹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁸⁰ [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)

RDL 10/2020. El pago de este concepto se considerará **abono a cuenta de la liquidación** del contrato. Es decir, se traslada este coste al contratista.

En segundo término, contempla la posibilidad de que el contrato quede **suspendido total o parcialmente** (en la redacción original no se establecía la opción de una suspensión parcial).

La imposibilidad podría ser **parcial**, si afectara de manera completa a una parte diferenciada del contrato (la nueva redacción dada al artículo 34.1 del RDL 8/2020 por el RDL 11/2020 alude expresamente a la posibilidad de “suspensión parcial”)⁸¹.

Un ejemplo de lo anterior podría ocurrir en un contrato de conservación de carreteras que (como es usual) comprende **varios tramos**, si resulta que un tramo es imposible conservarlo; pero sí puede continuarse la conservación de los demás. Para este caso de imposibilidad parcial, se estima posible acordar una **suspensión parcial** del contrato, que daría lugar a indemnización solo en lo que corresponda a la parte suspendida⁸².

En caso de **suspensión parcial**, “los daños y perjuicios a abonar serán los correspondientes conforme al presente apartado de este artículo a la parte del contrato suspendida.”

Además, y en tercer lugar, elimina del párrafo primero del apartado primero del artículo 34 la determinación de que la suspensión de estos contratos es **automática**, tal y como lo había interpretado la Abogacía del Estado. Por lo tanto, **la suspensión no es automática**: hay que solicitarla al órgano de contratación y este ha de otorgarla en el plazo de 5 días naturales, siendo el silencio negativo y la no resolución en plazo desestimatoria presunta.

Se modifica y restringe, de esta forma, el régimen general contenido en el artículo 208 de la LCSP, cuyo apartado 2.a) queda inaplicable en este periodo (entre otros aspectos, no se incluyen las indemnizaciones por extinción o suspensión de los contratos de trabajo ni el 3 por 100 del precio de las prestaciones dejadas de ejecutar).

B) La suspensión de los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva por estas causas no conlleva su Resolución.

La suspensión de los contratos del sector público (y sus efectos) con arreglo a lo previsto en el apartado A) anterior, **no constituye en ningún caso una causa de resolución** de los mismos

⁸¹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁸² [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

C) Prórroga de los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva.

Además, en aquellos contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación como consecuencia de la paralización de los procedimientos de contratación derivada de la declaración del estado de alarma, y no pudiera formalizarse el correspondiente nuevo contrato, se flexibiliza el régimen de prórroga y se aplica lo previsto en el último párrafo del artículo 29.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público⁸³, **puediendo continuar su ejecución y prestación** con independencia de la fecha de publicación de la licitación de dicho nuevo expediente.

El último párrafo del artículo 34.1 del RDL 8/2020 extiende la aplicación del artículo 29.4 de la LCSP a todos los contratos, incluso aquellos adjudicados bajo la vigencia del TRLCSP (en resumen, el artículo 29.4 de la LCSP permite que un contrato cuyo plazo de duración está próximo a expirar se prolongue hasta un máximo de nueve meses mientras se adjudica el nuevo contrato que dé continuidad a la prestación)⁸⁴.

D) Contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva cuya ejecución no sea "imposible"⁸⁵

Si la ejecución de los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva **no deviene imposible** como consecuencia del COVID-19 o de las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo, en tal caso, la **ejecución** del contrato sigue siendo **obligatoria** para el contratista.

Al continuar el contrato, y como consecuencia de las medidas generales adoptadas en el estado de alarma (distancia mínima entre personas, etc.), su ejecución puede verse alterada; pero los inconvenientes o perjuicios que se deriven de ello para la empresa contratista **no son resarcibles por la Administración contratante**.

Lo anterior se justifica porque ese resarcimiento no está previsto en el RDL 8/2020 y porque tales inconvenientes o perjuicios derivan de medidas generales adoptadas por el Gobierno en una situación excepcional y que todos deben legalmente soportar en la medida en que a cada uno afectan.

⁸⁴ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁸⁵ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

SEGUNDO.- Ampliación del plazo inicial y de la prórroga de los contratos públicos de servicios y de suministros que NO sean de prestación sucesiva (contratos de dar o hacer con plazos de entrega) o que siéndolo su ejecución no devenga imposible.

A) Ampliación del plazo inicial o de la prórroga de los contratos públicos de servicios y de suministros que NO sean de prestación sucesiva (contratos de dar o hacer con plazos de entrega) o que siéndolo su ejecución no devenga imposible.

El Real Decreto-Ley 8/2020, en su artículo 34.2⁸⁶ (que no se ha reformado por el RDL 11/2020), establece a los contratistas la posibilidad para **ampliar el plazo inicial y la prórroga** de los contratos públicos de **servicios** y de **suministros**, en un periodo igual al tiempo perdido por el motivo mencionado, a no ser que el contratista pidiese otro menor. Para ello se requiere que se cumplan estos **requisitos**:

1. Que se trate de contratos públicos de servicios y de suministros que NO sean de prestación sucesiva o que, siéndolo, su ejecución no devenga imposible.
2. Que esos contratos se encuentren vigentes el 18/03/2020 (a la entrada en vigor del real decreto ley 8/2020).
3. Que los contratos no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19.
4. Que el contratista incurra en demora en el cumplimiento de los plazos previstos en el contrato como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo.
5. Que el contratista ofrezca el cumplimiento de sus compromisos si se le amplía el plazo inicial o la prórroga en curso.

El contratista debe presentar por registro la **solicitud** pertinente, mediante **escrito** en el que **justifique** cada uno de los requisitos que se han enumerado, y **el órgano de contratación se lo concederá**, dándole un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido por el motivo mencionado, a no ser que el contratista pidiese otro menor.

El órgano de contratación le concederá al contratista la ampliación del plazo, previo informe del Director de obra del contrato, donde se determine que el retraso no es por causa imputable al contratista, sino que se ha producido como consecuencia del COVID-19 en los términos indicados en el párrafo anterior.

Como establece la SGSCAE para este caso, el artículo 34.2 del RDL 8/2020 permite al contratista (justificando que la causa del retraso se debe al Covid- 19) solicitar una

⁸⁶ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

ampliación del plazo de ejecución; que el órgano de contratación “le concederá”. Sin embargo, **no se concederá tal ampliación** cuando el Covid- 19 no impida continuar ejecutando el contrato en los plazos inicialmente previstos. En cualquier caso, corresponde al contratista probar la incidencia del Covid-19 en los plazos de ejecución del contrato⁸⁷.

Por otra parte, a falta de regulación en el artículo 34.2 del RDL 8/2020, cabe entender aplicable la regla general del artículo 100 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP)⁸⁸, en cuanto a los **plazos para presentar esa solicitud de ampliación** del plazo de ejecución: plazo máximo de quince días desde aquél en que se produzca la causa originaria del retraso⁸⁹.

B) No imposición de penalidades ni resolución de los contratos públicos de servicios y de suministros que NO sean de prestación sucesiva (contratos de dar o hacer con plazos de entrega) o que siéndolo su ejecución no devenga imposible.

Si el contratista acredita y el órgano de contratación declara, ampliando el plazo, que el retraso habido, conforme a lo expuesto en el previo apartado A), no es por causa imputable al contratista, sino que se ha producido como consecuencia del COVID-19, **NO procederá la imposición de penalidades al contratista ni la resolución del contrato.**

C) Derecho a abono de gastos salariales en los contratos públicos de servicios y de suministros que NO sean de prestación sucesiva (contratos de dar o hacer con plazos de entrega) o que siéndolo su ejecución no devenga imposible.

En los contratos públicos de servicios y de suministros que NO sean de prestación sucesiva (contratos de dar o hacer con plazos de entrega) o que siéndolo su ejecución no devenga imposible, los contratistas tendrán **derecho al abono de los gastos salariales adicionales** en los que efectivamente hubiera incurrido como consecuencia del tiempo perdido con motivo del COVID-19, hasta un límite máximo del 10 por 100 del precio inicial del contrato.

Para que el poder adjudicador (entidad del sector público) abone esos gastos se requiere:

⁸⁷ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁸⁸ [Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas](#)

⁸⁹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

1. El contratista debe presentar por registro la solicitud pertinente, mediante escrito dirigido al órgano de contratación del poder adjudicador.
2. En ese escrito tiene el contratista que acreditar fehacientemente la realidad, efectividad y cuantía de dichos gastos

Con los “**gastos salariales adicionales**” en que hubiera incurrido durante “el tiempo perdido” por el Covid-19 se refiere a los del personal adicional que, en su caso y durante el período de demora, haya sido necesario para garantizar la continuidad del contrato⁹⁰.

D) Contratos públicos menores de servicios y de suministros que NO sean de prestación sucesiva (contratos de dar o hacer con plazos de entrega) o que siéndolo su ejecución no devenga imposible.

La Abogacía general del estado ha publicado una “Nota sobre la aplicación de la ampliación de plazo o prórroga previstas en el artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 a los contratos menores”.

En su documento establece que una vez acreditado que el retraso no es imputable al contratista sino al COVID-19, el artículo 34.2 del RDL 8/2020 impone ex lege, por razones de interés general, la prórroga o ampliación del plazo de ejecución, sin imposición de penalidades al contratista y sin posibilidad de apreciar causa de resolución, también en los contratos menores de servicios y de suministros que NO sean de prestación sucesiva (contratos de dar o hacer con plazos de entrega) o que siéndolo su ejecución no devenga imposible.

E) Supuesto de pérdida de la finalidad del suministro o servicio como consecuencia del Covid-19.

En cambio, no se aclara el régimen que se debe dar estos contratos en caso de “pérdida de la finalidad” del suministro o servicio como consecuencia de la situación de hecho, por lo que, en ese escenario, parecería razonable acudir al régimen general establecido en la LCSP o en los PCAP para la resolución del contrato por causa no imputable al contratista.

Se trataría de contratos que, debido a la situación creada por el Covid-19, **ya no tiene sentido continuar ejecutando.**

⁹⁰ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

El artículo 34.2 del RDL 8/2020 no regula las consecuencias de tal situación, que tampoco está prevista en la LCSP; por lo que cabe aplicar los principios generales: **el contrato se extingue** (por desaparición de la causa, al devenir su objeto imposible) y el contratista tiene derecho a la **liquidación** de la prestación realizada⁹¹.

II.- Contratos de sector público de obras.

PRIMERO.- Suspensión de los contratos públicos de obra que conserven su finalidad, pero sea “imposible” continuar su ejecución

En los contratos públicos de obras, vigentes a la entrada en vigor del real decreto ley, siempre y cuando éstos no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, y cuando esta situación genere la **imposibilidad de continuar la ejecución** del contrato, el contratista podrá solicitar la **suspensión** del mismo desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación y hasta que dicha prestación pueda reanudarse.

El Real Decreto-Ley 8/2020, en su artículo 34.3⁹², establece a los contratistas la posibilidad de **solicitar la suspensión** de los contratos públicos de obras. Para ello se requiere que se cumplan estos **requisitos**:

1. Que se trate de contratos públicos de obras.
2. Que esos contratos se encuentren vigentes el 18/03/2020 (a la entrada en vigor del real decreto ley 8/2020).
3. Que se trate de contratos que no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado.
4. Que la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado genere la imposibilidad de continuar la ejecución del contrato de obras (entendemos cuando habla de “o las medidas adoptadas por el Estado” debe referirse, en una interpretación extensa, a las medidas adoptadas por cualquier poder o autoridad pública, ya sea estatal, autonómica o local, porque si no perdería su sentido la finalidad del precepto, que es obtener la suspensión de la ejecución del contrato cuando este no pueda ejecutarse por las medidas que adoptan los poderes públicos en la situación de crisis actual).

⁹¹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁹² [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

5. Que el contratista inste la suspensión del contrato, desde la fecha en que se produzca la situación de hecho que impide su prestación y hasta que dicha prestación pueda reanudarse.

Establece la Abogacía General del Estado que la **imposibilidad de ejecutar** el contrato es una **cuestión de hecho**, que corresponde apreciar a la Administración contratante; sin perjuicio de que su apreciación sea revisable por los Tribunales. Supone la **inviabilidad absoluta** de ejecutar el contrato; lo que no sucede cuando este pueda continuar, aunque, debido al estado de alarma, varíe el modo en que puede ejecutarse⁹³.

La imposibilidad **puede existir** desde el mismo momento en que se decreta el estado de alarma o posteriormente, como consecuencia de la adopción de nuevas medidas por el Gobierno o por el cambio de las circunstancias en que se desarrolla el contrato⁹⁴.

Es el **órgano de contratación** quien, a instancia del contratista y en el plazo de cinco días naturales, aprecia la imposibilidad de ejecución del contrato.

Si el órgano de contratación estima la solicitud del contratista, su acto es **meramente declarativo** de una **suspensión** que ya existe legalmente “desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación” (artículo 34.3 del RDL 8/2020)⁹⁵.

Es decir, el contratista **no podría ser penalizado ni incurriría en responsabilidad** por el periodo de suspensión que hubiera existido antes de esa declaración en la que el órgano de contratación reconoce la imposibilidad (cuyos efectos se retrotraen al momento en que se produjo el supuesto de hecho)⁹⁶.

El **contratista** debe dirigir su solicitud al órgano de contratación, por escrito y registro, reflejando en la solicitud lo siguiente:

1. las razones por las que la ejecución del contrato ha devenido imposible;
2. el personal, las dependencias, los vehículos, la maquinaria, las instalaciones y los equipos adscritos a la ejecución del contrato en ese momento;
3. y los motivos que imposibilitan el empleo por el contratista de los medios citados en otro contrato.

Entre las **razones que puede alegar**, por las que entiende que “*la ejecución del contrato ha devenido imposible*”, se encuentran las siguientes:

⁹³ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁹⁴ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁹⁵ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁹⁶ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

1.- Cierre de las obras por la consideración como no esencial del sector de la construcción desde la entrada en vigor el 29 de marzo de 2020 del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19

2.- En relación con los suministros de materiales se ha detectado:

a) El cierre de todo los establecimientos y almacenes de suministros de materiales de construcción por orden de la autoridad gubernativa o la imposibilidad de desempeñar los trabajadores sus tareas o por decisión de las propias empresas o bien por carencia de suministros o bien de materiales (utilizar o añadir la que proceda en cada caso concreto)

b) La dificultad de realizarse los suministros de materiales de construcción por las limitaciones de circulación de vehículos que impone la declaración del estado de alarma, o por la dificultad de los transportistas por cierre de áreas de servicio, de descanso o de suministro de combustible, o por la escasez de los materiales, o porque la empresa proveedora está exigiendo el pago por adelantado de la mercancía, para evitar posibles futuros impagos por extinción de la empresa (utilizar o añadir la que proceda en cada caso concreto)

3.- En materia de desplazamiento de trabajadores se ha acreditado que no se permite circular a los trabajadores en sus vehículos más que individualmente, pues las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sus agentes, están iniciando procedimientos sancionadores por circular en vehículos, particulares o de empresas, dos o más personas, indicando que solo pueden circular una por vehículo.

Que esto conlleva que los trabajadores por carecer de vehículo, por carecer de permiso de conducción o por resultar un coste no asumible el desplazamiento individual en vehículo, no pueden acudir a la obra.

4.- Que se han cerrado los comedores de la obra al no ser posible mantener la distancia de seguridad.

5.- Que la autoridad administrativa competente ha decretado el cierre de la obra de construcción, siguiendo las indicaciones de los servicios de prevención, al considerar que no se han implementado las medidas oportunas y los protocolos sanitarios oficiales y se hayan adaptado los planes de seguridad y salud que contemplen los cambios organizativos, y de cualquier índole, necesarios para la ejecución de las obras y con la protección de la seguridad y salud de los trabajadores/ o pese a que se han implementado las medidas oportunas y los protocolos sanitarios oficiales y se hayan adaptado los planes de seguridad y salud que contemplen los cambios organizativos, y de cualquier índole, necesarios para la ejecución de las obras y con la protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

6.- Que la autoridad administrativa competente ha decretado la paralización de la actividad en el sector de la construcción en la ciudad (en la provincia) (en la comunidad autónoma) de....., mediante la aprobación y publicación de..... (Citar la norma aprobada y publicada).

7.- Que no existen equipos de protección individual necesarios en la ejecución de la obra para el cumplimiento de las medidas de prevención aprobadas y de las medidas sanitarias decretadas (enunciar la escasez o carencia, en general, de material preventivo en las obras, por ejemplo: mascarillas, guantes, etc...).

8.- Que la Mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no puede desarrollar sus tareas de prevención de riesgos laborales y no atiende los reconocimientos médicos,... (Añadir las circunstancias).

9.- Otras circunstancias que se consideren (añadir aquellas que como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, generen la imposibilidad de continuar la ejecución del contrato).

Si el órgano de contratación **estima la solicitud** del contratista el contrato queda suspendido. Si el órgano de contratación **considera que no es imposible ejecutar** el contrato, denegará la solicitud del contratista, que deberá continuar ejecutándolo (en las condiciones que le permita el estado de alarma) y sin perjuicio de los recursos que este pueda promover contra tal decisión⁹⁷.

Transcurrido el plazo indicado de cinco días sin notificarse la resolución expresa al contratista, esta deberá entenderse **desestimatoria: silencio negativo**.

Pese al empleo del “deberá”, parece que el órgano de contratación podría resolver la solicitud pasado ese plazo de cinco días naturales y hacerlo en sentido **estimatorio**; todo ello conforme a las reglas generales sobre actos presuntos en el procedimiento administrativo⁹⁸.

No obstante, con base en una interpretación “a sensu contrario”, sí cabe entender aplicables los apartados b) y c) del artículo 208.2 de la LCSP⁹⁹, que se refieren a:

- La necesidad de levantar un **acta de suspensión** como requisito para la indemnización.
- La prescripción del derecho del contratista: el derecho a reclamar prescribe en un año contado desde que el contratista reciba la orden de reanudar la ejecución del contrato¹⁰⁰.

⁹⁷ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁹⁸ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

⁹⁹ [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](#)

¹⁰⁰ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

Por otra parte, y pese a que el artículo 34.3 del RDL 8/2020 no lo regule expresamente, se entiende que el órgano de contratación conserva la prerrogativa de **suspender de oficio** el contrato: si aprecia que, por el Covid-19, es “imposible” ejecutar la obra, y aunque el contratista no lo solicite, puede ordenar la suspensión con los efectos del artículo 34.3 del RDL 8/2020¹⁰¹.

Se entenderá que **la prestación puede reanudarse** cuando, habiendo cesado las circunstancias o medidas que la vinieran impidiendo, el órgano de contratación notificara al contratista el fin de la suspensión.

No resultará de aplicación a estas suspensiones las **indemnizaciones** dispuestas en el apartado 2.a) del artículo 208 de la LCSP, ni la indemnización por fuerza mayor de su artículo 239.

Acordada la suspensión o ampliación del plazo, solo **serán indemnizables**:

1. Los gastos salariales que efectivamente abone el contratista al personal adscrito a la ejecución ordinaria del contrato, durante el período de suspensión.

Los gastos salariales a abonar, siguiendo el VI convenio colectivo general del sector de la construcción 2017-2021, publicado el 26 de septiembre de 2017, o convenios equivalentes pactados en otros ámbitos de la negociación colectiva, serán el salario base referido en el artículo 47.2.a del convenio colectivo del sector de la construcción, el complemento por discapacidad del artículo 47.2.b del referido convenio, y las gratificaciones extraordinarias del artículo 47.2.b, y la retribución de vacaciones, o sus conceptos equivalentes respectivos pactados en otros convenios colectivos del sector de la construcción.

Los gastos deberán corresponder al personal indicado que estuviera adscrito a la ejecución antes del 14 de marzo y continúa adscrito cuando se reanude.

La adición de un octavo apartado al artículo 34 del RDL 8/2020, por el RDL 11/2020, supone que entre los gastos salariales que se pueden solicitar al instar la suspensión de los contratos del sector público, cuando éstos no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, y cuando esta situación genere la imposibilidad de continuar la ejecución del contrato, se incluirán los relativos a las cotizaciones a la Seguridad Social que correspondieran.

2. Los gastos por mantenimiento de la garantía definitiva, relativos al período de suspensión del contrato.

¹⁰¹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

3. Los gastos de alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido y su importe sea inferior al coste de la resolución de tales contratos de alquiler o mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos.

En este apartado, con carácter análogo, solicitaría los gastos que ocasiona el cierre de las obras por la consideración como no esencial del sector de la construcción (desde la entrada en vigor el 29 de marzo de 2020 del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19) y su adecuación para que no existan accidentes.

4. Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro previstas en el pliego y vinculadas al objeto del contrato que hayan sido suscritas por el contratista y estén vigentes en el momento de la suspensión del contrato.

Conforme a las reglas generales, la indemnización se reconocerá y abonará al contratista previa **acreditación** por este de la efectividad y cuantía de los daños. El contratista, una vez que el órgano de contratación dicte el acto que estima la imposibilidad de ejecución, debe presentar una **nueva solicitud** con la **justificación** de los daños y perjuicios. Esa nueva solicitud puede presentarla el contratista al finalizar el período de suspensión, pero también serían admisibles **solicitudes parciales** de abono de los daños que se vayan produciendo, siempre que en cada una de ellas pueda ya acreditarse su realidad, efectividad y cuantía. A falta de norma especial, cabe entender que rige el **plazo general de tres meses** para que el órgano de contratación resuelva sobre esa solicitud de justificación de los daños y perjuicios¹⁰².

SEGUNDO.- Prórroga de los contratos públicos de obra en los casos en que no pueda entregarse la obra (Que estuviera previsto finalizar la ejecución del contrato en una fecha comprendida entre el 14 de marzo y la finalización estado de alarma; en cuyo caso el contratista puede solicitar que se le amplíe el plazo de entrega).

Lo previsto en el apartado primero (suspensión) se aplicará a los contratos en los que, de acuerdo con el «programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra» estuviese **prevista la finalización de su plazo de ejecución** entre el 14 de marzo, fecha de inicio del estado de alarma, y durante el período que dure el mismo, y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado **no pueda tener lugar la entrega de la obra**.

¹⁰² [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

En estos casos, el contratista **podrá solicitar una prórroga en el plazo de entrega final** siempre y cuando ofrezca el cumplimiento de sus compromisos pendientes si se le amplía el plazo inicial.

Se modificó con efectos desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2020, de 17 de marzo¹⁰³, el cuarto párrafo del apartado 3 del artículo 34 del RDL 8/2020¹⁰⁴.

En cuanto a los **contratos públicos de obras aclara** el siguiente párrafo cuya redacción original llevaba a confusión.

En el RDL 8/2020 se declaraba que: *“lo dispuesto en este apartado será de aplicación a aquellos contratos en los que, de acuerdo con el «programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra» estuviese prevista la finalización de su plazo de ejecución entre el 14 de marzo, fecha de inicio del estado de alarma, y durante el período que dure el mismo, y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado no pueda tener lugar la entrega de la obra. En estos casos, el contratista podrá solicitar una prórroga en el plazo de entrega final siempre y cuando ofrezca el cumplimiento de sus compromisos pendientes si se le amplía el plazo inicial.”*¹⁰⁵

En la nueva redacción, eliminando la confusión a la que llevaba la expresión “lo dispuesto en este apartado será de aplicación a aquellos contratos..”, pues daba entender que solo se aplicaba a estos la posible suspensión, se establece lo siguiente (subrayo lo que se añade):

“En aquellos contratos en los que, de acuerdo con el «programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra» estuviese prevista la finalización de su plazo de ejecución entre el 14 de marzo, fecha de inicio del estado de alarma, y durante el período que dure el mismo, y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado no pueda tener lugar la entrega de la obra, el contratista podrá solicitar una prórroga en el plazo de entrega final siempre y cuando ofrezca el cumplimiento de sus compromisos pendientes si se le amplía el plazo inicial, debiendo cumplimentar la correspondiente solicitud justificativa.»¹⁰⁶

La Abogacía General del Estado¹⁰⁷ establece que una vez corregida la redacción original del artículo 34.3, párrafo 4º (donde decía “apartado” debía decir “párrafo”), el artículo 34.3 del RDL 8/2020 supone lo siguiente:

¹⁰³ [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)

¹⁰⁴ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

¹⁰⁵ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

¹⁰⁶ [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)

¹⁰⁷ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

- **A todos los contratos de obras** que estuvieran en ejecución al entrar en vigor el RDL 8/2020 se les aplican los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 34.3 del RDL 8/2020.

- A los contratos de obra cuya **terminación** estuviera prevista en una fecha comprendida entre el 14 de marzo y la **finalización del estado de alarma** se les aplica el párrafo 4º artículo 34.3 del RDL 8/2020. Esto supone el contratista puede solicitar que se le **amplíe el plazo de entrega**, a lo que debe acceder la Administración si el contratista ofrece “el cumplimiento de sus compromisos” dentro del plazo ampliado.

El artículo 34.3 del RDL 8/2020 **no prevé** que, durante ese período de ampliación, el contratista de obras **sea indemnizado**; pues, si se atiende a la literalidad del párrafo 5º del artículo 34.3, todos los conceptos indemnizatorios están referidos solo para el caso de “suspensión”, y no para el de “ampliación” del plazo de finalización¹⁰⁸.

TERCERO.- Requisitos comunes para las indemnizaciones y el resarcimiento de daños y perjuicios.

El **reconocimiento del derecho a las indemnizaciones y al resarcimiento de daños y perjuicios** que se contempla en este artículo únicamente tendrá lugar cuando el **contratista adjudicatario principal acredite fehacientemente** que se cumplen las siguientes condiciones:

– Que el contratista principal, los subcontratistas, proveedores y suministradores que hubiera contratado para la ejecución del contrato estuvieran al corriente del cumplimiento de sus obligaciones laborales y sociales, a fecha 14 de marzo de 2020.

– Que el contratista principal estuviera al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de pago a sus subcontratistas y suministradores en los términos previstos en los artículos 216 y 217 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, a fecha 14 de marzo de 2020¹⁰⁹.

CUARTO.- Imposibilidad parcial de continuar la ejecución de contratos de obra del sector público que “no hubieran perdido su finalidad” como consecuencia del Covid-19.¹¹⁰

La imposibilidad podría ser parcial, si afectara de manera completa a una parte diferenciada del contrato. A estos efectos, en los contratos de obras, puede tomarse

¹⁰⁸ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

¹⁰⁹ [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](#)

¹¹⁰ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

como referencia el programa de trabajo del proyecto, conforme al artículo 132 del RGLCAP.

Si una de las partes fundamentales en que pueda descomponerse la obra es imposible de ejecutar, pero pueden ejecutarse las demás; esa imposibilidad parcial permitiría acordar una **suspensión parcial** del contrato, que daría lugar a indemnización solo en lo que corresponda a la parte suspendida.

QUINTO.- Fuerza mayor e imposibilidad de continuar la ejecución de contratos de obra del sector público que “no hubieran perdido su finalidad” como consecuencia del Covid-19.¹¹¹

La suspensión del contrato por el Covid-19 **no legitima al contratista de obras para ser resarcido por fuerza mayor**, pues el párrafo tercero del artículo 34.3 del RDL 8/2020 declara expresamente inaplicables el artículo 239 de la LCSP¹¹² y el artículo 231 del TRLCSP¹¹³, que son los preceptos que regulan la indemnización por fuerza mayor al contratista de obras.

Igualmente, se estima que la situación de hecho por el Covid-19 tampoco sería equiparable a **“fuerza mayor”** o a **“circunstancia imprevisible”** a los efectos de, respectivamente, amparar una **modificación del contrato de obras** con base en el anterior artículo 107 del anterior TRLCSP¹¹⁴ o del 205 vigente de la LCSP¹¹⁵.

SEXTO.- Plan de seguridad y salud en el trabajo de la obra e imposibilidad de continuar la ejecución de contratos de obra del sector público que “no hubieran perdido su finalidad” como consecuencia del Covid-19.¹¹⁶

En cuanto a la incidencia del Covid-19 sobre el **Plan de seguridad y salud en el trabajo de la obra** correspondiente (artículo 7 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción¹¹⁷) se estima que todas las medidas de policía sanitaria aprobadas por el

¹¹¹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

¹¹² [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](#)

¹¹³ [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](#)

¹¹⁴ [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](#)

¹¹⁵ [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](#)

¹¹⁶ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

¹¹⁷ [Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.](#)

Gobierno deben entenderse automáticamente incorporadas al citado Plan, sin necesidad de que el contratista presente a la Administración una propuesta de modificación de este.

SÉPTIMO.- Contratos de obra del sector público que “hubieran perdido su finalidad” como consecuencia del Covid-19.¹¹⁸

El artículo 34.3 del RDL 8/2020 no regula las consecuencias de tal situación, que tampoco está prevista en la LCSP; por lo que cabe aplicar los principios generales: el **contrato se extingue** (por desaparición de la causa, al devenir su objeto imposible) y el contratista tiene derecho a la **liquidación** de la prestación realizada.

OCTAVO.- Contratos de obra del sector público que estuviera previsto finalizar la ejecución del contrato en una fecha posterior a la finalización del estado de alarma.¹¹⁹

A las tres hipótesis del RDL 8/2020 la Abogacía del Estado añade la hipótesis de que estuviera previsto **finalizar la ejecución del contrato en una fecha posterior a la finalización del estado de alarma**.

La necesidad de cumplir las medidas de policía sanitaria adoptadas por el Gobierno durante el estado de alarma puede **retrasar** el ritmo programado para la ejecución de las obras cuya terminación está prevista tras el estado de alarma.

Este supuesto no está regulado expresamente en el RDL 8/2020 y, se estima, debe ser resuelto con las reglas generales de la LCSP: al no ser imputable al contratista de obras la causa del retraso, este tiene derecho a obtener del órgano de contratación una **ampliación del plazo final de ejecución, sin penalización y sin indemnización a su favor**. La norma de referencia sería el vigente artículo 195.2 de la LCSP¹²⁰ (similar al artículo 213.2 del TRLCSP¹²¹ para los contratos que se rijan por esta ley).

III.- Contratos del sector público de concesión de obras y de concesión de servicios.

¹¹⁸ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

¹¹⁹ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

¹²⁰ [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](#)

¹²¹ [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](#)

La situación de hecho creada por el COVID-19 y las medidas adoptadas darán derecho al concesionario al **restablecimiento del equilibrio económico del contrato** mediante, según proceda en cada caso, la ampliación de su duración inicial hasta un máximo de un 15 por 100 o mediante la modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

Dicho reequilibrio en todo caso compensará a los concesionarios por la pérdida de ingresos y el incremento de los costes soportados, entre los que se considerarán los posibles gastos adicionales salariales que efectivamente hubieran abonado, respecto a los previstos en la ejecución ordinaria del contrato de concesión de obras o de servicios durante en el período de duración de la situación de hecho creada por el COVID-19. Solo se procederá a dicha compensación previa solicitud y acreditación fehaciente de la realidad, efectividad e importe por el contratista de dichos gastos.

El órgano de contratación es quien aprecia, a instancia del contratista, la imposibilidad de ejecución del contrato como consecuencia de la situación descrita en su primer párrafo.

El artículo 34.4 del RDL 8/2020 reconoce al concesionario el derecho al **reequilibrio económico** en tanto se haya alterado por “las medidas adoptadas por el Estado, las Comunidades autónomas o la Administración local”.

Ese derecho solo nacerá “cuando el órgano de contratación, a instancia del contratista, hubiera apreciado la **imposibilidad** de ejecución del contrato”.

Es decir, si el órgano de contratación considera que no es imposible ejecutar el contrato, **denegará la solicitud** del contratista, que deberá continuar ejecutando el contrato (en las condiciones que le permita el estado de alarma), sin derecho al reequilibrio y sin perjuicio de los recursos que pueda promover contra tal decisión¹²².

Si el órgano de contratación aprecia esa imposibilidad, **compensará** al concesionario conforme al artículo 34.4 del RDL 8/2020: “según proceda en cada caso”, ampliando el plazo de la concesión en hasta un 15 por 100 o modificando las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

IV.- Inaplicación de las medidas previstas en el artículo 34 del RDL 8/2020 a determinados contratos del sector público.

El apartado sexto del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19¹²³, establece, en su redacción original, que lo previsto en los apartados 1 y 2

¹²² [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

¹²³ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

para los contratos de obra y de suministro, sean o no de tracto sucesivo, **no será de aplicación** en los siguientes contratos:

a) Contratos de servicios o suministro sanitario, farmacéutico o de otra índole, cuyo objeto esté vinculado con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

b) Contratos de servicios de seguridad, limpieza o de mantenimiento de sistemas informáticos.

c) Contratos de servicios o suministro necesarios para garantizar la movilidad y la seguridad de las infraestructuras y servicios de transporte.

d) Contratos adjudicados por aquellas entidades públicas que coticen en mercados oficiales y no obtengan ingresos de los Presupuestos Generales del Estado.

El Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19¹²⁴, ha modificado el apartado 6 del RDL 8/2020.

Si bien a los **contratos de servicios de seguridad, limpieza o de mantenimiento de sistemas informáticos**, no les resulta de aplicación la posibilidad de suspensión que recoge el artículo 34 del RDL en su versión original, no obstante, el RDL 11/2020, añade un párrafo a la redacción original de su apartado sexto que **permite suspender los contratos de servicios de seguridad y limpieza** en determinados supuestos que pasamos a analizar.

Así, en el caso de los **contratos de servicios de seguridad y limpieza**, **sí será posible su suspensión total o parcial**, en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo, y a instancia del contratista o de oficio, **si como consecuencia de las medidas adoptadas** por el Estado, las Comunidades Autónomas o la Administración local para combatir el COVID 19, **alguno o algunos de sus edificios o instalaciones públicas quedaran cerrados total o parcialmente deviniendo imposible que el contratista preste la totalidad o parte de los servicios contratados**.

En el **supuesto de suspensión parcial**, el contrato quedará parcialmente suspendido en lo que respecta a la prestación de los servicios vinculados a los edificios o instalaciones públicas cerradas total o parcialmente, desde la fecha en que el edificio o instalación pública o parte de los mismos quede cerrada y hasta que la misma se reabra. A estos efectos, el órgano de contratación le notificará al contratista los servicios de seguridad y limpieza que deban mantenerse en cada uno de los edificios. Asimismo, deberá comunicarle, la fecha de reapertura total del edificio o instalación pública o parte de los mismos para que el contratista proceda a restablecer el servicio en los términos pactados.

¹²⁴ [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)

Por otra parte, el RDL 8/2020 Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19¹²⁵, ha añadido un apartado 7 del RDL 8/2020.

En el se define lo que, a los efectos de las suspensiones y prórrogas de contratos establecidas en el artículo 34 del RDL 8/2020, tienen la consideración de «**contratos públicos**».

Lo serán aquellos contratos que con arreglo a sus pliegos estén sujetos a: la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; o a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; o Libro I del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; o a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

La nueva regulación implica **excluir del supuesto de restablecimiento de reequilibrio económico** recogido en el mentado art. 34.4 del RDL 8/2020, **a todos los contratos de concesión adjudicados antes de diciembre de 2011**, tanto de concesiones de obras como de servicios y para todos los ámbitos de la Administración Pública.

Recordemos que, no obstante, esas concesiones no quedan excluidas de la doctrina general del reequilibrio económico establecida por las leyes de contratos del sector público anteriores a la Ley de 2011.

V.- Medidas a adoptar por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

El régimen anterior se entiende sin perjuicio de las medidas que pueda adoptar el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, para garantizar las prestaciones necesarias en orden a la protección de personas, bienes y lugares. Dichas medidas podrán implicar, entre otras, una **modificación de los supuestos en los que procede la suspensión** de los contratos.

VI.- Propuesta de modificaciones Medidas a adoptar por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Hay varias cuestiones en las medidas adoptadas en el RDL 8/2020, en materia de contratación, que sería recomendable modificar:

¹²⁵ [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)

1.- Una que, dependiendo la suspensión de la ejecución del contrato de obra que aprueba de la decisión del órgano de contratación, discrecional, en el plazo de cinco días naturales, si no resuelve expresamente, el sentido del silencio es negativo. **Se debería cambiar el sentido del silencio y que fuera positivo.**

2.- Clarificar el siguiente párrafo, cuando declara que es posible solicitar la suspensión de la ejecución de los contratos de obra:

“Lo dispuesto en este apartado será de aplicación a aquellos contratos en los que, de acuerdo con el «programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra» estuviese prevista la finalización de su plazo de ejecución entre el 14 de marzo, fecha de inicio del estado de alarma, y durante el período que dure el mismo, y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado no pueda tener lugar la entrega de la obra. En estos casos, el contratista podrá solicitar una prórroga en el plazo de entrega final siempre y cuando ofrezca el cumplimiento de sus compromisos pendientes si se le amplía el plazo inicial.”

La cuestión es que, **conforme a su redacción, podría interpretarse por algunos órganos de contratación que la posibilidad de instar la suspensión se refiere a estos contratos y no a todos los contratos de obra.**

Cómo hemos visto ut supra esta cuestión se resuelve por el RDL 11/2020.

3.-Por otro lado, se está produciendo la siguiente problemática: algunas Administraciones están suspendiendo automáticamente, mediante disposiciones generales, los contratos del sector público en ejecución pero, en esas disposiciones, están indicando a los contratistas que, si quieren indemnización conforme al artículo 34 del RDL 8/2020, que estos han de presentar la solicitud de suspensión, indicando las indemnizaciones del artículo 34 que instan percibir.

Cuidado con esto, pues los contratistas deberán, en todo caso, solicitar ellos la suspensión y que en ella conste la indemnización que solicitan, todo conforme al artículo 34 RDL 8/2020.

3.2. Suspensión de los Contratos administrativos de obra conforme al artículo 208 de la LCSP.

De no ser posible continuar con la ejecución de la obra, por las medidas impuestas por el órgano de contratación o decretadas por las autoridades competentes según la declaración de alarma, **el artículo 208 de la LCSP establece la posibilidad de que la Administración contratante acuerde la suspensión de los contratos**, para lo que, de

oficio o a solicitud del contratista, habrá de extenderse un acta, en la que se consignarán las circunstancias que la han motivado y la situación de hecho en la ejecución de la prestación contractual.

La suspensión debe derivarse o justificarse de medidas distintas de las que establecen tanto el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, como de sus órdenes de desarrollo, o las disposiciones normativas o administrativas de carácter general, o resoluciones administrativas, que en desarrollo de aquellas normas hayan aprobado o vayan a determinar las Administraciones estatales, autonómicas y locales, así como el resto de poderes adjudicadores,(conforme se establece en el Real Decreto Ley 8/2020).

Es absolutamente necesario y recomendable que se levante el acta de suspensión, que en esta se motive y justifique la incidencia de la paralización del contrato y/o la imposibilidad transitoria de ejecutar total o parcialmente el contrato, así como que se soliciten las indemnizaciones por los daños previstos en el apartado segundo del artículo 208 de la LCSP, pues solo se indemnizarán los períodos de suspensión que estuvieran documentados en la correspondiente acta.

El contratista debe pedir que se extienda dicha acta y si la Administración no responde a esta solicitud se entenderá, salvo prueba en contrario, que se ha iniciado la suspensión en la fecha señalada por el contratista en su solicitud.

El acuerdo de suspensión conlleva la obligación de la Administración contratante de abonar al contratista los siguientes daños y perjuicios sufridos por éste, salvo que el pliego establezca otra cosa y siempre que se acrediten fehacientemente los mismos:

1. º Gastos por mantenimiento de la garantía definitiva.
2. º Indemnizaciones por extinción o suspensión de los contratos de trabajo que el contratista tuviera concertados para la ejecución del contrato al tiempo de iniciarse la suspensión.
3. º Gastos salariales del personal que necesariamente deba quedar adscrito al contrato durante el período de suspensión.
4. º Alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido.
5. º Un 3 por 100 del precio de las prestaciones que debiera haber ejecutado el contratista durante el período de suspensión, conforme a lo previsto en el programa de trabajo o en el propio contrato.

6. ° Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro suscritas por el contratista previstos en el pliego de cláusulas administrativas vinculados al objeto del contrato.

En este punto, con independencia de solicitar la suspensión por las antes citadas razones de salud pública, aunque podría ser discutido por los órganos de contratación, dado que se trata de la fase de ejecución del contrato del sector público, sería recomendable instar que se suspenda la ejecución, conforme al artículo 208, con solicitando que se declare que *“quedan suspendidos e interrumpidos todos los plazos administrativos de los procedimientos de ejecución de contratos del sector público que se encuentren en marcha, por el tiempo que dure la vigencia de suspensión de plazos a la que se refiere la Disposición Adicional Tercera del RD 463/2020”*.

Dada la situación actual y previsible, entre las medidas urgentes y extraordinarias que el Gobierno de la Nación ha de acordar, está la de ampliar la suspensión de plazos a los procedimientos de ejecución de los contrato de obra del sector público, obligando a suspender y paralizar estas a los órganos de contratación, previa solicitud del contratista, conforme a las previsiones del artículo 208 de la LCSP, e, incluyendo entre estas, las indemnizaciones que regula dicho precepto.

3.3. Modificación de contratos administrativos (ius variandi) y ampliación de plazo de ejecución.

Siguiendo el criterio de la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, de 10 de diciembre de 2018, cabría la posibilidad de reequilibrar las prestaciones de un contrato como consecuencia de las modificaciones producidas en el mismo, derivadas de las medidas adoptadas que produzcan un cambio en las condiciones de la prestación.

Como establece esta Recomendación, en su apartado IV, con remisión a la doctrina del Tribunal Supremo, como también declara el Alto Tribunal, en nuestro ordenamiento jurídico ha sido tradicional establecer unas excepciones tasadas a la aleatoriedad de los contratos públicos, consistentes en reequilibrar la ecuación financiera del contrato únicamente cuando se ha producido una ruptura de la misma por causas imputables a la Administración (ius variandi o factum principis), o por hechos que exceden del normal "alea" del contrato por ser reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible.

Esto no implica, según la Jurisprudencia, que toda alteración del justo equilibrio de las prestaciones del contrato dé derecho al contratista a solicitar que se establezca la situación exacta bajo la que se firmó el contrato, sino que ello únicamente cabrá en los

casos antes expuestos y siempre que se cumplan unas determinadas condiciones que han de verificarse caso por caso. Más allá de tales casos “el reequilibrio sólo procederá cuando lo haya previsto el propio contrato y cuando una ley especial regule hipótesis específicas de alteración de la economía inicial del contrato y establezca medidas singulares para restablecerla”.

En el caso, es evidente que, conforme la doctrina tanto de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), como a la del Alto Tribunal, los órganos de contratación, dada la situación excepcional de declaración alarma por razones de salud pública, los hechos exceden del normal "alea" del contrato y son reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible, y, en consecuencia:

- Los órganos de contratación han de realizar las modificaciones contractuales que reequilibren la ecuación financiera del contrato.
- Entre las medidas urgentes y extraordinarias que el Gobierno de la Nación ha de acordar, está la de establecer un mandato imperativo a los órgano de contratación los procedimientos de ejecución de los contrato de obra del sector público, obligando a estos a la modificación contractual que lleve a reequilibrar el contrato en ejecución.

El artículo 203.1 LCSP, así lo establece al señalar que:

“Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207.”

Desde el punto de vista material esta modificación de los contratos tendría encaje en el artículo 205 LCSP, que regula las “modificaciones no previstas en el PCAP: prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales.”

En concreto en su apartado 2, en su lera b), estableciendo como caso que justifica la suspensión: “b) Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato.”

La situación presente se engloba en esas circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación, para que proceda la modificación

Dado que se suspenden los plazos administrativos por el RD 463/2020, las posibles incidencias que requieran de una modificación del objeto contractual, se habrán de articular como actos de instrucción necesarios o en los supuestos que se permita continuar con la tramitación por contar con el consentimiento del interesado

Sin perjuicio de la posible consideración de suspensión de plazos del procedimiento, el órgano de contratación también podrá acordar la ampliación de plazos de ejecución del contrato si fuere necesario y el correspondiente reajuste de anualidades.

3.4. Supuestos de alteración indirecta de la prestación contratada, sin mediar suspensión y sin que resulte procedente efectuar una modificación.

3.4.1. Factum principis.

La teoría del “factum principis” alude a la alteración indirecta de la prestación contratada sin mediar modificación y debida a medidas administrativas generales que, aunque no modifican directamente el objeto del contrato, ni lo pretenden, inciden sobre él haciéndolo más oneroso para el contratista sin culpa de éste.

El Tribunal Supremo (STS de 25 de abril y de 20 de diciembre de 1986) considera necesario, para que se produzca el nacimiento del derecho indemnizatorio en estos casos, que:

- a) se traten de medidas imperativas y de obligado cumplimiento,
- b) que reúnan las características de generalidad e imprevisibilidad
- c) que produzcan un daño especial al contratista dando lugar a la citada compensación.

Por su parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 18/2012 ha considerado que de su definición se desprende que el «factum principis» ha de ser imputable a la propia Administración contratante.

3.4.2. Riesgo imprevisible.

El marco conceptual lo configura el Tribunal Supremo, en sentencias como la de 20 de julio de 2016, donde se concretan los supuestos necesarios para que proceda el

reequilibrio financiero del contrato mediante una indemnización compensatoria. El Tribunal considera que, en aplicación del principio de riesgo y ventura, no basta con que la economía del contrato haya resultado alterada, sino que resulta preciso que la causa de esa alteración haya sido el "factum principis" o el ejercicio del "ius variandi", si se refiere a actuaciones imputables a la Administración, o la concurrencia de circunstancias calificables de "hecho imprevisible".

El Alto Tribunal, en su sentencia de 18 de abril de 2008, alude a la doctrina del riesgo imprevisible. La citada sentencia manifestó que la aplicación de esta doctrina, si la enlazamos con la cláusula «rebus sic stantibus», exige que, “como consecuencia de la aparición de un riesgo que no pudo ser previsto al tiempo de celebrarse el contrato, se alteren sustancialmente las condiciones de ejecución del mismo, de modo que la prestación pactada resulte mucho más onerosa para una de las partes de lo que inicialmente podía preverse”.

La Sentencia de 25 de abril de 2008 alude, a su vez, al concepto de imprevisibilidad y señala que la misma concierne a “sucesos que sobrevienen con carácter extraordinario que alteran de forma muy notable el equilibrio económico y contractual existente en el momento del contrato pues sobrepasan los límites razonables de aleatoriedad que comporta toda licitación.”

La determinación de las consecuencias jurídicas de un cambio de las circunstancias del contrato exige, según el Alto Tribunal, aplicar los principios de equidad del artículo 3.2 Código Civil y de buena fe del artículo 7.1, por la aparición de un riesgo anormal que cercena el principio del equilibrio económico-financiero entre las partes, pero sin atacar frontalmente el principio de riesgo y ventura esencial en la contratación pública.

En definitiva, el Tribunal Supremo (sentencia de 9 de mayo de 2015), ha considerado que la aplicación de la cláusula «rebus sic stantibus» exige que: a) nos encontremos ante una alteración extraordinaria, b) de una proporción exorbitante, fuera de todo cálculo y c) que se produzca por circunstancias radicalmente imprevisibles.

En la misma línea, el dictamen 3/2016 de la CCA de Andalucía, concreta como requisitos a considerar para que concurra un riesgo imprevisible los siguientes:

“la jurisprudencia de este Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado ha configurado los siguientes requisitos necesarios para que pueda ser apreciada la concurrencia de riesgo imprevisible: (1) Una circunstancia o riesgo imprevista y razonablemente imprevisible en el momento de celebrar el contrato; (2) Que las circunstancias sobrevenidas generen la ruptura completa del equilibrio concesional o la alteración sustancial de las condiciones de ejecución del contrato inicialmente pactadas; (3) Que la alteración del equilibrio contractual se haya producido con ausencia de culpa de las partes contratantes; y (4) Una insuficiencia de los mecanismos previstos en el contrato para la recuperación del mecanismo contractual”.

Aplicando la teoría a la situación provocada por las medidas adoptadas en relación al COVID-19, en aquellos casos en que las medidas no son directamente adoptadas por la entidad contratante, cabe reconocer la existencia de un riesgo imprevisible que motive el reequilibrio del contrato, dado que nos encontramos ante una circunstancia o riesgo imprevisto y razonablemente imprevisible en el momento de celebrar el contrato; siempre y cuando genere la ruptura completa del equilibrio económico o la alteración sustancial de las condiciones de ejecución del contrato inicialmente pactadas y resulten insuficientes los mecanismos previstos en el contrato para la recuperación del equilibrio contractual, dada la ausencia de culpa de las partes contratantes.

3.5. Resolución de contratos de obras.

El artículo 211 de la LCSP establece que son causas de resolución, entre otras, “la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205; o cuando dándose las circunstancias establecidas en el artículo 205, las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por ciento del precio inicial del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido”.

De producirse la resolución de los contratos por esta causa, que podrá acordarse de oficio por la Administración contratante o a instancias del contratista, el artículo 212 de la LCSP establece que éste tendrá derecho a una indemnización del tres por ciento (3%) del importe de la prestación dejada de realizar, salvo que rechazase una modificación contractual propuesta por la Administración al amparo del artículo 205.

Para los contratos de obras, como causa de resolución (artículo 245 de la LCSP) se encuentra la suspensión del contrato por plazo superior a ocho meses acordada por el órgano de contratación. En estos casos, el contratista tendrá derecho a percibir el seis por ciento (6%) del precio de adjudicación del contrato de las prestaciones de ejecutar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido, entendiéndose por tales los que resulten de la diferencia entre las reflejadas en el contrato primitivo y sus modificaciones aprobadas, y los que hasta la fecha de notificación del desistimiento o de la suspensión se hubieran prestado.

3.6. Dispensa de garantías durante el estado de alarma en los abonos a cuenta por actuaciones preparatorias de la contratación de emergencia.

Vamos a analizar en este apartado el informe de la **Abogacía General del Estado** denominado “Nota sobre la aplicación del régimen de **dispensa de garantías** en los **abonos a cuenta** prevista en el artículo 16.2 del Real Decreto- ley 7/2020, en la redacción dada por la disposición final sexta del Real Decreto-ley 8/2020, a la contratación de emergencia de las CCAA.”.

En la redacción dada al artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, por la disposición final sexta del Real Decreto Ley 8/2020, se determina que cuando se **contrate por emergencia** por la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de Derecho público, según el artículo 120 de la LCSP, para hacer frente al COVID-19, si fuera necesario realizar **abonos a cuenta por actuaciones preparatorias** a realizar por el contratista, no será de aplicación lo dispuesto respecto a las garantías en la LCSP, siendo el órgano de contratación quien determinará tal circunstancia en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías.

La Abogacía del Estado declara que también **otras Administraciones Públicas** territoriales, y los organismos públicos y entidades de Derecho Público dependientes de las mismas, pueden aplicar la **misma dispensa de garantía** en caso de acopios a cuenta, en la contratación de emergencia que celebren para hacer frente al COVID 19.

No advierte impedimento legal que impida calificar esa misma situación de emergencia sanitaria que afecta a todo el territorio nacional, como supuesto de hecho habilitante para la aplicación del procedimiento de contratación de emergencia por parte de otras Administraciones Públicas territoriales distintas de la Administración General del Estado. Y cabe razonablemente admitir la aplicación de dicho precepto, que dispensa la aplicación del régimen legal de garantías en los pagos a cuenta por actuaciones preparatorias del contratista, a la contratación de emergencia a esas otras Administraciones Públicas territoriales distintas de la Administración General del Estado.

Concluye que en aras del principio de seguridad jurídica resulta conveniente dictar alguna disposición legal expresa que así lo explicita.

3.7. Normativa autonómica sobre la ejecución de los contratos del sector público para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

I.- Normativa de Aragón sobre la ejecución de los contratos del sector público para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

El artículo 17 del Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-

19 en la Comunidad Autónoma de Aragón¹²⁶, en su apartado primero, establece que el Departamento competente en materia de contratación recabará de inmediato la información necesaria para coordinar la aplicación de las medidas de contratación establecidas en el artículo 34.3 del Real Decreto-ley 8/2020¹²⁷. Una vez se haya emitido el acuerdo del Gobierno de Aragón al que se refiere el apartado cuarto del artículo 7 de este Decreto-ley, el mismo Departamento dictará las instrucciones precisas para hacer efectiva dicha coordinación.

Cuando la **ejecución de un contrato público quede en suspenso**, por devenir imposible en las circunstancias establecidas en el apartado 1 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 (contratos de servicios y suministros de prestación sucesiva), siempre que el contratista **pueda atender con los mismos medios de los que disponía para la ejecución del contrato suspendido necesidades análogas** que, por ser requeridas por la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus repercusiones económicas y sociales puedan ser objeto de tramitación de emergencia, **podrá optar por mantener su actividad** asumiendo la ejecución de las prestaciones objeto de tramitación de emergencia, entendiéndose en tal caso indemnizado, por el tiempo correspondiente, por la suspensión del contrato inicial.

En caso de que no ejerza dicha opción, el órgano de contratación podrá contratar con cualesquiera otras empresas.

¹²⁶ [DECRETO-LEY 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón](#)

¹²⁷ [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)

4.- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN.

El libro cuarto de la LCSP establece el régimen jurídico de la Organización administrativa para la gestión de la contratación.

En su primer Título, bajo la denominación de “Órganos competentes en materia de contratación”, diferencia los Órganos de contratación, los Órganos de asistencia y los Órganos consultivos.

En el segundo de sus títulos determina la normativa sobre Registros Oficiales en materia de contratación pública.

Mientras que, por último, su Título tercero, bajo el parágrafo de “TÍTULO III. Gestión de la publicidad contractual por medios electrónicos, informáticos y telemáticos”, regula la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Por otra parte, los artículos 45 y 46 de la LCSP prescriben que la resolución de los recursos especiales en materia de contratación les corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y a los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

En este apartado vamos a analizar como afecta la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, al funcionamiento, organización y relaciones entre los interesados (contratistas y licitadores) con estos órganos del sector público.

4.1. El Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECE).

El Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECE) se crea en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 301 a 307 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Los empresarios pueden inscribir en él los datos a los que se refiere el artículo 339 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y sus certificados acreditan frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en ellos reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera, y clasificación, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo.

El Registro tiene carácter electrónico, y tanto las solicitudes de inscripción como la obtención de certificados se tramitan de modo telemático, acreditándose la identidad del solicitante mediante el uso de un certificado electrónico.

El **ROLECE** ha publicado un **aviso** sobre la aportación, para la inscripción en el **ROLECE**, de los **documentos acreditativos** en formato electrónico y los que solo estén disponibles en papel.

El **ROLECE** recuerda que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, **los documentos acreditativos en formato electrónico** pueden ser aportados en el Registro Electrónico de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma competente, o subidos directamente a la aplicación **ROLECE**.

Manifiesta el **ROLECE**, a continuación, que cuando a causa del estado de alarma los registros de entrada presenciales y sus oficinas de asistencia no estén abiertos, los **documentos acreditativos que solo estén disponibles en papel** podrán ser digitalizados, firmados electrónicamente (PDF/PAdES) y subidos a la aplicación **ROLECE** por el propio interesado. **En ningún caso debe acudir a un registro presencial** mientras se mantengan las circunstancias del estado de alarma.

4.2. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON).

La Ley LCSP, en su artículo 332, entre las novedades que incluye, se encuentra la de la creación de la OIRESCON.

Su finalidad es la de velar por la correcta aplicación de la legislación. Desde el punto de vista de Ordenación y Regulación, a los efectos de dar satisfacción a los fines que persigue, la OIRESCON tiene entre sus facultades la posibilidad de aprobar instrucciones fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación, configurándose como un órgano de regulación del mercado de la contratación pública.

Con estas premisas, desde la OIRESCON, se ha publicado en la página web que se ha habilitado en la sede electrónica del Ministerio de Hacienda un enlace donde consultar las medidas que ha adoptado ante el estado de alarma por el Covid-19, el Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) sobre el “Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19”¹²⁸.

¹²⁸ [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el “Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19”](#)

La OIRESCON, ante la proliferación de normativa en el ámbito de la contratación pública dictada con ocasión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, ha elaborado un documento con la finalidad de **compilar y sistematizar** la **normativa en materia de contratación** pública generada, así como de **clarificar** sus implicaciones, con el objetivo de constituir una herramienta útil tanto para los órganos de contratación, como de los contratistas y operadores económicos en general, cuyas actividades tengan relación directa o indirecta con la contratación pública.

El documento recoge tanto la normativa básica estatal, como la normativa de las comunidades autónomas aprobada en materia de contratación pública. Pasamos a destacar sus aspectos de mayor interés, que son los siguientes:

EFFECTOS DE LA DECLARACION DE ESTADO DE ALARMA SOBRE LA LICITACIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

PRIMERO.- Normativa básica estatal que afecta al procedimiento en fase de preparación y licitación. Suspensión de los procedimientos en tramitación.

En primer lugar, acoge el criterio de la Junta de Consultiva de Contratación del Sector Público del Estado (JCCE) y declara que se produce la **suspensión automática** de todos los procedimientos de las entidades del sector público desde la entrada en vigor de la norma, cualquiera que sea su naturaleza y, en consecuencia, también de los propios de la **contratación pública**.

En relación con la **reanudación** de los procedimientos, entiende que se está ante un supuesto de **suspensión de plazos procedimentales**, de tal forma que volverá a contar por el tiempo que restare en el momento en que hubiera quedado suspendido, sin que de ningún modo vuelva a comenzar de nuevo desde su inicio.

En definitiva, se suspenden los plazos y los procedimientos y, en el momento en el que desaparezca la causa que motiva su suspensión, los procedimientos y plazos se **“reanudarán”** pero **no se “reiniciarán”**.

No obstante, el cómputo de plazo y el “dies a quo” (día inicial) para **interponer recursos en vía administrativa** o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse **efectos desfavorables o de gravamen** para el interesado, se **computará** desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma, entendiéndose, lo anterior, sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación.

Como **excepción** la OIRESCON recuerda que la norma establece que el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las **medidas de ordenación e instrucción** estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e

intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

Indica que la JCCE ha identificado **dos excepciones** diferentes:

- Por un lado, si la suspensión del correspondiente procedimiento pudiera **afectar de modo grave a los derechos e intereses del licitador** o de los licitadores, el órgano de contratación debería pedirles su conformidad y, una vez obtenida, continuar la tramitación ordinaria del procedimiento.

- Por otro lado, la JCCE señala de manera diferenciada el caso en el que "el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo". Esto quiere decir que, aunque no se afecten de modo grave los derechos e intereses de los licitadores, el órgano de contratación puede dirigirse a ellos para obtener su **consentimiento** para continuar el procedimiento y podrá hacerlo si lo prestan.

Por último, se refiere a que los **plazos de prescripción y caducidad** de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.

SEGUNDO.- Normativa autonómica que afecta al procedimiento en fase de preparación y licitación.

La OIRESCON efectúa un análisis de la normativa relativa a la licitación de los contratos del sector público por cada comunidad autónoma.

TERCERO.- Informes o comunicados relativos a la suspensión de los procedimientos. Nuevos procedimientos de licitación que no se derivan de la situación de crisis ocasionada por elCOVID-19.

Diferentes órganos han emitido informes o comunicados sobre cómo van a llevar o como deben llevarse a efecto la suspensión de los procedimientos. La OIRESCON aporta la siguiente información:

- Incorpora un cuadro de los órganos competentes de resolver recurso especial en materia de contratación (**tribunales administrativos**) que han emitido comunicado o acordado resolución en relación con la suspensión de los procedimientos.

En este sentido destaca que no ha emitido comunicado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

- Recuerda que la **Plataforma de Contratación del Sector Público del Estado (PLACSP)** publicó el 16 de marzo un clarificador documento en el que indicaba y recomendaba como actuar.

Subraya que la reanudación de los procedimientos que se encontraran en plazo de presentación de ofertas supondrá, en los casos en que medie convocatoria de licitación, la **publicación de nuevo de los anuncios** de licitación y de pliegos. En caso contrario, **requerirá del envío de la invitación a licitar**, puntualizando que la asistencia se ciñe al ámbito técnico y no jurídico.

- Por otra parte, informa de los comunicados o notas informativas de sistemas de información o **plataformas** autonómicas de **Contratación**.

CUARTO.- Nuevos procedimientos de licitación que no se derivan de la situación de crisis ocasionada por elCOVID-19.

Como regla general **las nuevas licitaciones** o las que **se encuentren ya tramitación** quedan en **suspense** cualquiera que sea la fase en la que estuvieran en el momento de entrada en vigor de la declaración del estado de alarma, de forma **automática** y desde la entrada en vigor del mismo.

Por lo tanto, para que dicha suspensión sea efectiva **no será necesaria resolución** alguna por parte del órgano de contratación, sin perjuicio de la publicación del acuerdo en los perfiles del contratante de los órganos de contratación. Plazos que igualmente se reanudarán automáticamente una vez perdida la vigencia del Real Decreto 463/2020 o, en su caso, las prórrogas del mismo.

EFFECTOS DE LA DECLARACION DE ESTADO DE ALARMA SOBRE LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, en su artículo 34 establece un **régimen excepcional y temporal** en relación con los efectos de la suspensión de los contratos de servicios y suministros de tracto sucesivo o prestación periódica y **contratos de obras** que se vean afectados en su ejecución a causa del COVID-19 o de las medidas acordadas para su mitigación.

Se trata de un régimen singular que **desplaza** el general contenido en la LCSP y que prevalece ante lo que se hubiera podido establecer en los respectivos Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.

PRIMERO.- Resumen esquemático de la suspensión de los contratos públicos.

1) **Ámbito.-**

- Subjetivo: en todos los **contratos del sector público** afecta a la ejecución tanto de **contratos administrativos**, como **privados**, utilizándose en sentido amplio la expresión de “contratos públicos”, con independencia de que las entidades contratantes sean Administraciones y entidades de Derecho público, o entidades de naturaleza privada pertenecientes al sector público.

- Objetivo: contratos de servicios y suministros de prestación sucesiva y **contratos de obra** cuya ejecución devenga imposible como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local.

2) Procedimiento: **Suspensión a instancia del contratista**, no prevé la suspensión de oficio y aunque pudiera pensarse que la suspensión es automática, el órgano de contratación es el único competente para **acordar expresamente la suspensión** y sus efectos.

Eso sí, si se cumplen los requisitos de fondo y procedimentales, los **efectos** se habrán de considerar desde el momento que se produzca la **situación que de hecho** impide la prestación. Y aunque la suspensión se produce por ministerio de la ley, la previsión legal es que el contratista sea quien solicite la suspensión como presupuesto para la posterior reclamación, que deberá ser resuelta en el plazo de 5 días naturales.

La no contestación de la solicitud tendrá **efectos desestimatorios**, sin perjuicio de su posible reiteración o de los recursos o reclamaciones futuras que procedan.

3) **Plazo** de suspensión: la suspensión y sus efectos se mantendrán hasta el cese del hecho determinante de la misma y la notificación de su alzamiento al contratista.

4) Efectos de la suspensión extraordinaria: El artículo 34 del R.D. 463/2020, establece una **indemnización** de daños y perjuicios al contratista derivados de esa suspensión de una forma más limitada que lo que dispone el artículo 208 LCSP en los casos de suspensión ordinaria.

SEGUNDO.- Supuesto de suspensión en los contratos de obras.

En los contratos de obras la suspensión de la ejecución del contrato solo opera a **instancia del contratista** y si así se aprecie por el órgano de contratación.

En los contratos de obras cuando la finalización del plazo de ejecución esté fijada entre el 14 de marzo, fecha de inicio del estado de alarma, y durante el período que dure el mismo, y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado no pueda tener lugar la entrega de la obra; se prevé la posibilidad de solicitar la **prórroga del plazo de entrega**.

En los contratos de obras que se suspendan o se amplíe el plazo de ejecución se acordará la siguiente **indemnización**:

1.º Los gastos salariales que efectivamente abone el contratista al personal adscrito a la ejecución ordinaria del contrato, durante el período de suspensión.

Los gastos salariales incluirán los relativos a las cotizaciones a la Seguridad Social que correspondieran.

2.º Los gastos por mantenimiento de la garantía definitiva, relativos al período de suspensión del contrato.

3.º Los gastos de alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido y su importe sea inferior al coste de la resolución de tales contratos de alquiler o mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos.

4.º Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro previstas en el pliego y vinculadas al objeto del contrato que hayan sido suscritas por el contratista y estén vigentes en el momento de la suspensión del contrato.

TERCERO.- Disposiciones normativas de ámbito autonómico relativas a la suspensión de los contratos públicos como consecuencia de las medidas derivadas del COVID-19.

Las CCAA han aprobado normas donde se recogen los efectos de las medidas adoptadas para la contención del COVID-19 respecto a la suspensión de los contratos. La OIRESCON efectúa un resumen de cada una de ellas.

Recalca que la normativa aprobada por el Estado en materia de contratación pública en esta situación excepcional es legislación básica.

CUARTO.- Contratos cuya fase de ejecución comienza durante el estado de alarma.

En los contratos de obras **no se contempla una suspensión automática** cuyas circunstancias habilitantes sean verificadas a posteriori por el órgano de contratación.

El **procedimiento** a seguir será el siguiente:

1. El contratista deberá dirigir su **solicitud al órgano de contratación reflejando**: las razones por las que la ejecución del contrato ha devenido imposible; el personal, las dependencias, los vehículos, la maquinaria, las instalaciones y los equipos adscritos a la ejecución del contrato en ese momento; y los motivos que imposibilitan el empleo por el contratista de los medios citados en otro contrato.

2. El órgano de contratación dispone de un plazo de **cinco días naturales** para apreciar la imposibilidad de ejecución del contrato como consecuencia del COVID-19 o de las medidas adoptadas por el Estado (o las comunidades autónomas o la Administración local) para combatirlo.

Transcurrido el plazo indicado sin notificarse la resolución expresa al contratista, esta deberá entenderse **desestimatoria**.

Por lo demás, en el supuesto de que los contratos de obras puedan seguirse ejecutándose durante el estado de alarma y que de acuerdo con el «programa de

desarrollo de los trabajos o plan de obra» tuvieran prevista la finalización de su plazo de ejecución entre el 14 de marzo y durante el período que dure el mismo, y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado (o las comunidades autónomas o la Administración local) no pueda tener lugar la entrega de la obra el contratista podrá solicitar una **prórroga** en el plazo de entrega final siempre y cuando ofrezca el cumplimiento de sus compromisos pendientes si se le amplía el plazo inicial.

CINCO.- Contratos cuya vigencia finaliza durante el estado de alarma declarado del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, o sus prórrogas.

Si el interesado manifiesta su conformidad con que no se suspenda el plazo podrá acordarse la reanudación del procedimiento hasta su propia resolución.

Por tanto, procederá **la continuación de la fiscalización formal del pago, certificación final en su caso, y liquidación del contrato.**

Esta interpretación parece respaldada por las novedades introducidas por la Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre las medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el periodo de la duración del estado de alarma, en que “se autoriza a que los **actos de recepción** correspondientes a las entregas que se produzcan durante el periodo de duración del estado de alarma, se puedan realizar sin la asistencia de los representantes designados por la **Intervención General.**”

En estos supuestos, la propia Resolución se remite al “apartado 8 del artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, de acuerdo con el que «**la comprobación de la inversión se justificará con el acta de conformidad** firmada por quienes participaron en la misma o con una **certificación** expedida por el Jefe del centro directivo, dependencia u organismo a que corresponda recibir o aceptar la prestación o servicio, en la que se expresará, con el detalle necesario, la circunstancia de haberse ejecutado la prestación o servicio con arreglo a las condiciones generales y particulares que hubieran sido previamente establecidas”.

5.- RDL 11/2020: REFORMAS EN MATERIA DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO¹²⁹.

En el BOE del día 1 de abril de 2020 se ha publicado el **Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19**.

La evolución del COVID-19 ha supuesto la necesidad de adoptar nuevas medidas complementarias en los ámbitos económico y social. Entre ellas nuevas medidas en materia de contratación pública y en materia de plazos y procedimientos administrativos. Pasamos a describirlas:

MEDIDAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

PRIMERA. - Ampliación del plazo para recurrir.

El **cómputo del plazo** para interponer **recursos en vía administrativa** o para instar **cualesquiera otros procedimientos de impugnación**, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, **se computará** desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación.

En particular, en el ámbito tributario, desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, hasta el 30 de abril de 2020, el plazo para interponer recursos de reposición o reclamaciones económico administrativas que se rijan por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y sus reglamentos de desarrollo empezará a contarse desde el 30 de abril de 2020 y se aplicará tanto en los supuestos donde se hubiera iniciado el plazo para recurrir de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación del acto o resolución impugnada y no hubiese finalizado el citado plazo el 13 de marzo de 2020, como en los supuestos donde no se hubiere notificado todavía el acto administrativo o resolución objeto de recurso o reclamación. Idéntica medida será aplicable a los recursos de reposición y reclamaciones que, en el ámbito tributario, se regulan en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

SEGUNDA. - Agilización procesal.

¹²⁹ [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)

Una vez que se haya dejado sin efecto la declaración del estado de alarma y de las prórrogas del mismo, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Justicia, aprobará a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de 15 días, un **Plan de Actuación para agilizar la actividad judicial** en los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo así como en el ámbito de los Juzgados de lo mercantil.

MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Se modifican con efectos desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2020 el apartado 1, el cuarto párrafo del apartado 3, el apartado 6, y se añaden dos nuevos apartados 7 y 8 del artículo 34 DEL RDL 8/2020.

En **primer** lugar, en cuanto a la posibilidad de suspensión de los **contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva**, y a los daños y perjuicios por los que el contratista podrá ser indemnizado, añade que en caso de que entre el personal que figurara adscrito al contrato se encuentre **personal afectado por el permiso retribuido recuperable** previsto en el RDL 10/2020, de 29 de marzo, el abono por la entidad adjudicadora de los correspondientes gastos salariales no tendrá el carácter de indemnización sino de **abono a cuenta** por la parte correspondiente a las horas que sean objeto de recuperación, a tener en cuenta en la **liquidación final del contrato**.

Por lo tanto, introduce la novedad de que no serán indemnizables los gastos del personal que estuvieran en situación de “permiso retribuido recuperable” conforme al RDL 10/2020 (RDL 10). El pago de este concepto se considerará abono a cuenta de la liquidación del contrato. Es decir, se traslada este coste al contratista.

Contempla la posibilidad de que el contrato quede **suspendido total o parcialmente** (en la redacción original no se establecía la opción de una suspensión parcial).

Además elimina del párrafo primero del apartado primero del artículo 34 la determinación de que la suspensión de estos contratos es **automática**, tal y como lo había interpretado la Abogacía del Estado. Por lo tanto, **la suspensión no es automática**: hay que solicitarla al órgano de contratación y este ha de otorgarla en el plazo de 5 días naturales, siendo el silencio negativo y la no resolución en plazo desestimatoria presunta.

En caso de **suspensión parcial**, “los daños y perjuicios a abonar serán los correspondientes conforme al presente apartado de este artículo a la parte del contrato suspendida.”

En **segundo** lugar, en cuanto a los **contratos públicos de obras** aclara el siguiente párrafo cuya redacción original llevaba a confusión.

En el RDL 8/2020 se declaraba que: “lo dispuesto en este apartado será de aplicación a aquellos contratos en los que, de acuerdo con el «programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra» estuviese prevista la finalización de su plazo de ejecución entre el 14 de marzo, fecha de inicio del estado de alarma, y durante el período que dure el mismo, y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado no pueda tener lugar la entrega de la obra. En estos casos, el contratista podrá solicitar una prórroga en el plazo de entrega final siempre y cuando ofrezca el cumplimiento de sus compromisos pendientes si se le amplía el plazo inicial.”

En la nueva redacción, eliminando la confusión a la que llevaba la expresión “lo dispuesto en este apartado será de aplicación a aquellos contratos..”, pues daba entender que solo se aplicaba a estos la posible suspensión, se establece lo siguiente (subrayo lo que se añade):

“En aquellos contratos en los que, de acuerdo con el «programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra» estuviese prevista la finalización de su plazo de ejecución entre el 14 de marzo, fecha de inicio del estado de alarma, y durante el período que dure el mismo, y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado no pueda tener lugar la entrega de la obra, el contratista podrá solicitar una prórroga en el plazo de entrega final siempre y cuando ofrezca el cumplimiento de sus compromisos pendientes si se le amplía el plazo inicial, debiendo cumplimentar la correspondiente solicitud justificativa.».

Por lo tanto, modifica el párrafo cuarto del artículo 34.3, aclarando que las **suspensiones se aplican** no solo a los contratos de obra terminados pendientes de entregar, sino también **a los que estén en ejecución**.

En **tercer** lugar, si bien a los **contratos de servicios de seguridad, limpieza o de mantenimiento de sistemas informáticos**, no les resulta de aplicación la posibilidad de suspensión que recoge el artículo 34 del RDL en su versión original, no obstante, el RDL 11/2020, añade un párrafo a la redacción original de su apartado sexto que **permite suspender los contratos de servicios de seguridad y limpieza** en determinados supuestos que pasamos a analizar.

Así, en el caso de los **contratos de servicios de seguridad y limpieza**, sí **será posible su suspensión total o parcial**, en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo, y a instancia del contratista o de oficio, **si como consecuencia de las medidas adoptadas** por el Estado, las Comunidades Autónomas o la Administración local para combatir el COVID 19, **alguno o algunos de sus edificios o instalaciones públicas quedaran cerrados total o parcialmente deviniendo imposible que el contratista preste la totalidad o parte de los servicios contratados**.

En el **supuesto de suspensión parcial**, el contrato quedará parcialmente suspendido en lo que respecta a la prestación de los servicios vinculados a los edificios o instalaciones públicas cerradas total o parcialmente, desde la fecha en que el edificio o instalación pública o parte de los mismos quede cerrada y hasta que la misma se reabra. A estos efectos, el órgano de contratación le notificará al contratista los servicios de seguridad y limpieza que deban mantenerse en cada uno de los edificios. Asimismo, deberá comunicarle, la fecha de reapertura total del edificio o instalación pública o parte de los mismos para que el contratista proceda a restablecer el servicio en los términos pactados.

En **tercer** lugar, se define lo que, a los efectos de las suspensiones y prórrogas de contratos establecidas en el artículo 34 del RDK 8/2020 tienen la consideración de «**contratos públicos**».

Lo serán aquellos contratos que con arreglo a sus pliegos estén sujetos a: la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; o a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; o Libro I del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; o a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

Es decir, todos aquellos contratos que por su antigüedad y en aplicación del régimen transitorio se rijan por una Ley anterior a las señaladas, **quedarían excluidos** del RDL 8/2020.

Tal modificación implica **excluir del supuesto de restablecimiento de reequilibrio económico** recogido en el mentado art. 34.4 del RDL 8/2020, a todos los contratos de concesión adjudicados **antes de diciembre de 2011**, tanto de **concesiones de obras como de servicios** y para todos los ámbitos de la Administración Pública.

Recordemos que, no obstante, esas concesiones no quedan excluidas de la doctrina general del reequilibrio económico establecida por las leyes de contratos del sector público anteriores a la Ley de 2011.

Por **último**, y también muy significativa, entre los **gastos salariales** que se pueden solicitar al instar la **suspensión de los contratos del sector público**, cuando éstos no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, y cuando esta situación genere la imposibilidad de continuar la ejecución del contrato, se incluirán los relativos a las **cotizaciones a la Seguridad Social** que correspondieran.

Por otra parte, se modifica la LCSP, para establecer también en los **contratos de suministros**, excepcionalmente, un **plazo** de duración superior del contrato, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro.

Por último, con vigencia indefinida **se añade una disposición adicional a la Ley 9/2017**, de 8 de noviembre, de **contratos del sector público**, la disposición adicional quincuagésimo quinta, con la siguiente redacción: «Disposición adicional quincuagésimo quinta. Régimen jurídico de «Hulleras del Norte S.A., S.M.E.» (HUNOSA) y sus filiales y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, como medios propios y servicios técnicos.

Se establece:

“1. La empresa pública estatal «Hulleras del Norte S. A., S.M.E.» (HUNOSA) y sus filiales podrán tener la consideración de medios propios personificados y servicios técnicos de la Administración General del Estado, de las entidades del sector público estatal que tengan la condición de poder adjudicador, del Principado de Asturias y de las demás Comunidades Autónomas siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el punto 2º de la letra d) del apartado 2 del artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en las letras a) y b) del apartado 4 del citado artículo, y estarán obligadas a realizar, con carácter exclusivo, los trabajos que estos les encomienden en las materias señaladas en el apartado 3 del presente artículo, sin perjuicio de la aplicación en su caso de lo dispuesto en el apartado 5 de dicho precepto. Asimismo, HUNOSA y sus filiales podrán tener la consideración de medios propios personificados y servicios técnicos de las entidades pertenecientes al sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador y sean dependientes de algunas de las Administraciones citadas en el párrafo anterior, pudiendo recibir encargos de las mismas siempre que se cumplan los requisitos que establece el artículo 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

2. El capital social de HUNOSA y de sus filiales será íntegramente de titularidad pública. Las entidades del sector público estatal y las Comunidades Autónomas deberán participar en el capital de HUNOSA mediante la adquisición de acciones, y solo podrán enajenar las acciones que adquieran a favor de la Administración General del Estado o de organismos y entidades vinculadas o dependientes de aquella.

3. HUNOSA y sus filiales podrán prestar, por encargo de las entidades del sector público de las que sean medio propio o servicio técnico, **las siguientes actividades:**

a) La realización de todo tipo de proyectos, obras, trabajos y prestación de servicios de desarrollo de actuaciones de restauración, incluyendo la restauración forestal o silvícola y el saneamiento atmosférico, de zonas degradadas y espacios afectados a causa de la actividad minera o como consecuencia del cierre ordenado de minas subterráneas o de la restauración de explotaciones a cielo abierto.

b) La realización de proyectos, obras o servicios orientados a la creación o rehabilitación de dotaciones o infraestructuras que permitan el desarrollo alternativo y medioambientalmente sostenible de las zonas recuperadas, así como los que resulten necesarios para el mejor uso y gestión de los recursos naturales afectados por las actividades mineras o para potenciar la reactivación económica y el desarrollo alternativo de las zonas afectadas por el ajuste de la minería del carbón.

c) La recogida, transporte, eliminación, almacenamiento, transformación, mejora, revalorización y gestión de escombreras, productos, subproductos y residuos provenientes del cierre de las minas o de las actividades de regeneración, incluyendo la mejora de las instalaciones de canalización, depuración y regeneración de aguas residuales.

d) La promoción, investigación, desarrollo, innovación y adaptación de nuevas técnicas, equipos, sistemas o procesos destinados a la regeneración o recuperación de las zonas degradadas por la minería del carbón.

4. En lo no previsto en los apartados anteriores se estará a los términos previstos en los artículos 32 y 33 de la ley 9/2007, de 8 de noviembre.

5. **La FNMT-RCM**, que en todo caso tendrá la consideración de entidad público empresarial y se registrará por lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, para este tipo de organismos públicos, actuará como medio propio personificado de los poderes adjudicadores pertenecientes a los sectores públicos estatales, autonómicos o locales, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, para cada caso. Adicionalmente, la persona titular del Ministerio de Hacienda, en los supuestos y con el alcance subjetivo que determine, podrá realizarle encargos de forma centralizada a favor de aquellos entes, organismos y entidades para los que la FNMT-RCM sea medio propio conforme a las previsiones de la citada Ley 9/2017. Estos encargos se financiarán conforme a lo previsto en la disposición adicional undécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015 y en la disposición adicional vigésimo tercera de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.”

Es decir, **se crea una nueva “TRAGSA”**, con el peligro que ello conlleva para la huida de la licitación del sector pública, con libre competencia, publicidad e

igualdad, de aquellas encomiendas o encargos a medios propios que se atribuyan a HUNOSA en el futuro como medio propio.

VIGENCIA DE LAS MEDIDAS DEL RDL 11/2020

Con **carácter general**, las medidas previstas en el real decreto-ley mantendrán su vigencia **hasta un mes después del fin de la vigencia de la declaración del estado de alarma**. No obstante lo anterior, aquellas medidas previstas en este real decreto-ley que tienen un plazo determinado de duración se sujetarán al mismo.

Sin perjuicio de lo anterior la vigencia de las medidas previstas en este real decreto-ley, previa evaluación de la situación, **se podrá prorrogar por el Gobierno mediante real decreto-ley**.

El Real decreto-ley entra en vigor el día 2 de abril de 2020.

ANEXO

COMPENDIO DE INFORMES EMITIDOS POR LA ABOGACÍA DEL ESTADO SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En este apartado, vamos a hacer referencia a otros informes publicados por la **Abogacía General del Estado** que en la primera versión de esta guía no se describían y analizaban.

Se hace referencia a diversos informes que la Abogacía General del Estado ha emitido durante la declaración del estado de alarma, entre otras cuestiones, en materia de contratación pública.

PRIMERO.- Interpretación DA 3ª RD 463/2020 que declara el estado de alarma en relación con la suspensión de plazos de las licitaciones de una sociedad mercantil (16/03/20).

Es su criterio que se produce una **suspensión automática** de todos los procedimientos que tramiten las entidades del sector público, puesto que las entidades del sector institucional forman parte del sector público.

Considera que es deseable para la correcta aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 que la **Plataforma de Contratación del Sector Público** actuase conforme a lo que se desprende de la misma. A estos efectos, no parece necesaria la publicación de **anuncios de suspensión** de términos, plazos o trámites de las licitaciones en curso, pues la suspensión es la regla general y produce efectos automáticos ex lege.

Añade que nada obsta, tampoco, a que dicha publicación se produzca. Declara que sí deberían publicarse, por el contrario, **los acuerdos de no suspensión** que, de forma motivada, adopten las entidades del sector público.

SEGUNDO.- Consulta sobre si los supuestos del apartado 6 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 (que quedan exceptuados del régimen de suspensión de los apartados 1 y 2), cabe acordar una suspensión "ordinaria" del contrato al amparo de la LCSP (artículos 190 y 208).(18/3/20)¹³⁰.

La Abogacía del estado declara que en los supuestos del apartado 6 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 **no cabe acordar una suspensión "ordinaria"** del contrato al amparo de la LCSP (artículos 190 y 208).

¹³⁰ [Consulta sobre si los supuestos del apartado 6 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 \(que quedan exceptuados del régimen de suspensión de los apartados 1 y 2\), cabe acordar una suspensión "ordinaria" del contrato al amparo de la LCSP \(artículos 190 y 208\)](#)

Considera que el artículo 34 es una norma excepcional, llamada a regular la situación contractual en el sector público durante el estado de alarma. Mientras dure, hay que estar a lo que dicha norma dispone. No es lógico que el legislador haya querido excluir la suspensión contractual en esos casos, y admitir al mismo tiempo la aplicación del régimen general de suspensión de la LCSP. De haber sido esa su intención, sin duda debería haberlo dicho expresamente, máxime cuando el artículo 34 es un precepto extenso, casuístico y prolijo.

TERCERO.- Informe sobre varias cuestiones relacionadas con la suspensión de algún trámite en el procedimiento de contratación. Necesidad de dar audiencia a todos los licitadores. Suspensión por interposición de recurso especial ante el TARC. (18/3/20).

En primer lugar, establece cuando **no se suspenda la tramitación de un procedimiento de licitación**, lo cual permite la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de forma motivada (para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo), si se trata de un **procedimiento de licitación ya ultimado y pendiente sólo de adjudicación**, no es necesario dar **audiencia** a todos los licitadores para acordar motivadamente la no suspensión.

Diferencia los interesados en el procedimiento de contratación, que son todos los licitadores, y los interesados en la decisión de no suspensión, que en este caso, cuando el contrato está pendiente de adjudicación, sería solo el licitador propuesto como adjudicatario. Los demás licitadores podrán recurrir el acuerdo de adjudicación, ninguna indefensión se les causa por la decisión de no suspensión, en este estado de tramitación.

En segundo lugar, si se prolonga el estado de alarma y hay constancia de la interposición de recursos especiales en materia de contratación contra la adjudicación de un procedimiento de adjudicación, el órgano de contratación puede valorar la conveniencia de plantear al **Tribunal de recursos contractuales** que se levante la **suspensión para la formalización** del contrato, si concurren razones de interés público. Cabe también aplicar la prórroga del contrato vigente, por imposibilidad de formalizar el nuevo, al amparo del artículo 29.4 de la LCSP, con el alcance que permite el artículo 34.1, penúltimo párrafo, del Real Decreto-ley 8/2020.

CUARTO.- Informe sobre modificación de un contrato de limpieza (18/3/20)

Un órgano de contratación quiere **modificar un contrato de limpieza** que vence el próximo día 10 de julio de 2020, tras la situación creada por el Real Decreto 463/2020, porque la mayoría del personal presta servicios a distancia, y además se ha suspendido el servicio de atención al público.

El órgano de contratación entiende que concurre una circunstancia sobrevenida imprevisible que permitiría modificar el contrato al amparo del art. 205.2 b) de la Ley 9/2017. Propone la reducción del personal, la reducción del precio a abonar en

proporción a la reducción de la prestación (que es del 48.30 %) y que la modificación surta efectos desde el 25 de marzo próximo hasta que se levanten las restricciones de asistencia física al puesto.

La Abogacía General del Estado declara que **una modificación como esa no tiene encaje legal**, por cuanto es imposible determinar a priori a qué porcentaje del contrato afectaría, y además es imposible determinar la duración de esa medida. En el contrato de obras sí se prevé la supresión o reducción de unidades de obra (art. 242 de la LCSP), pero ello no se prevé para el contrato de servicios, incluso la Ley vigente ha eliminado la previsión que existía en el anterior TR de la reducción o supresión de equipos a mantener o la sustitución de unos equipos por otros (art. 306) En realidad lo que se postula es una suspensión parcial del contrato, pero **la suspensión parcial del contrato no tiene cabida en el art. 208 de la Ley 9/2017**, el cual solo prevé la suspensión de todo el contrato.

Con la modificación propuesta lo que se pretende es que el contratista soporte parte de la carga de la situación creada por el COVID-19, algo que no se acomoda al Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, a su artículo 34.

En cierto modo con esa modificación lo que se pretende es la aplicación de la doctrina del **“*factum principis*”** (hecho del príncipe) pero en sentido inverso a su significado originario. Ese principio alude a medidas adoptadas por la Administración en el ejercicio de sus potestades administrativas generales que modifican el contrato no de forma directa, sino indirecta. Requiere para que nazca un derecho de indemnización a favor del contratista, que las medidas le afecten especialmente, que sean imprevisibles, y que tengan una relación de causalidad con el daño causado. Pero este principio no se ha aplicado para reducir la prestación que tiene que realizar la Administración.

Concluye que en ese supuesto concreto sobra analizar la posible aplicación de la teoría de la mayor onerosidad, por cuanto se trata de un contrato que va a vencer el 1 de julio de 2020. Y además en un supuesto como el presente el reparto de la mayor onerosidad entiende que no puede hacerse en función de los criterios que adopte cada uno de los órganos de contratación, sino que son el Gobierno o las Cortes Generales quienes han de fijar los criterios al respecto.

QUINTO.- Consulta sobre si procede al cerrarse edificios administrativos la suspensión de contratos como seguridad o limpieza. (18/3/20)¹³¹

Se le plantea a la Abogacía General del estado la pregunta de si al haberse cerrado edificios administrativos, y no resultar preciso atender servicios tales como los de seguridad o limpieza, se plantea la duda de si procede una suspensión parcial de los contratos (art. 208 LCSP) o una modificación por circunstancias no previstas (art. 205 LCSP).

¹³¹ [Consulta sobre si procede al cerrarse edificios administrativos la suspensión de contratos como seguridad o limpieza](#)

Responde la Abogacía del Estado que lo que objetivamente concurre es una **suspensión temporal del contrato**, derivada del cierre de edificios administrativos acordado por la Administración.

No es, en puridad, una modificación contractual, pues la prestación es la misma, solo que deja de realizarse temporalmente, por causas no imputables al contratista.

Se suspende temporalmente la prestación de los servicios, pero ello no constituye, desde el punto de vista técnico- jurídico, una modificación.

La LCSP regula ambas figuras, suspensión y modificación, como supuestos distintos, y cada uno ha de aplicarse cuando proceda, según las circunstancias concurrentes. Por ello, **las cantidades que deben abonarse al contratista son las que contempla el artículo 208 de la LCSP para el supuesto de suspensión**. La vía de la modificación podría entrañar un fraude en perjuicio del contratista, pues el resultado perseguido sería solo el de ahorrar a la Administración el pago de las cantidades a las que legalmente tiene derecho.

SEXTO.- Informe de la Abogacía General del Estado sobre “ENTES PÚBLICOS (AECID) CUESTIONES SOBRE DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DEL REAL DECRETO 463/2020”
Informe de la **Abogacía General del Estado** sobre “ENTES PÚBLICOS (AECID) CUESTIONES SOBRE DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DEL REAL DECRETO 463/2020”

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, tras la modificación operada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, adopta en su disposición adicional tercera la siguiente medida:

“1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo”.

Recuerda la Abogacía del estado el criterio que ha sentado sobre que el sentido del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020 es el de establecer que los plazos procedimentales a los que se refiere quedan suspendidos en el momento de la declaración del estado de alarma, reanudándose por el período que restare cuando desaparezca dicho estado de alarma, inicial o prorrogado, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero. Es decir, se “reanudan” pero no se “reinician”.

La Abogacía del Estado efectúa una **determinación del alcance tanto objetivo como subjetivo de la regla de suspensión de plazos** sancionada en esta disposición adicional tercera:

– **Desde un punto de vista objetivo**, la suspensión afecta a todos los plazos de todos los procedimientos administrativos, salvo excepciones.

Considera que ello quiere decir, que los plazos que se suspenden no son solamente aquéllos que se conceden a los interesados para la realización de los trámites que les incumben (por ejemplo, para la presentación y mejora de solicitudes, formulación de alegaciones, aportación de documentos, interposición de recursos, etc.), sino que también se suspenden los plazos establecidos por la normas generales y especiales para que los órganos y autoridades administrativas tramiten los procedimientos (así se suspenden el plazo para resolver y notificar sancionado en los artículos 21 y 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015 –en adelante, LPACAP-, el plazo para la emisión de informes establecido en el artículo 80 LPACAP, el fijado para la realización de actuaciones complementarias en el artículo 87 LPACAP, el sancionado para iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos en el artículo 106 de la LPACAP, el de declaración de lesividad de los actos anulables del artículo 107 de la LPACAP, etc.).

No obstante, la regla general de suspensión de los procedimientos administrativos cuenta, en relación con su ámbito objetivo, con las siguientes excepciones, establecidas en los números tres y cuatro de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020, transcrita ut supra:

1ª) *“El órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo”.*

Se trata ésta de una excepción que permite al órgano competente continuar el procedimiento en dos supuestos distintos:

1º) El primero, sólo le permite adoptar medidas de ordenación del procedimiento (esto es, las previstas en los artículos 70 a 74 de la LPACAP) y medidas de instrucción de aquél (es decir, las reguladas en los artículos 75 a 83 de la LPACAP), pero no otro tipo de medidas (así, no podrá dictar resolución). Además, la adopción de las medidas sólo podrá hacerse cuando se cumplan dos requisitos:

a) que las medidas estén dirigidas a evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento;

b) que el interesado preste su consentimiento.

Concurriendo ambos requisitos, las medidas de ordenación e instrucción deberán limitarse a aquéllas que sean estrictamente necesarias para salvaguardar tales derechos e intereses.

2º) El segundo supuesto permite al órgano competente adoptar todo tipo de medidas (y no sólo de ordenación e instrucción), con el único requisito de que el interesado en el procedimiento manifieste su conformidad.

En ambos casos, el concepto de interesado en el procedimiento vendrá determinado por lo dispuesto en el artículo 4 de la LPACAP.

Además, como requisito común a ambos supuestos, la adopción de las medidas a que se refiere este apartado se hará mediante resolución motivada dictada por el órgano competente.

2ª) *“Las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios”.*

Mediante esta regla se permite a la entidad en cada caso competente ordenar la continuación de los procedimientos administrativos en tres casos diferenciados:

1º) cuando se trate de procedimientos estrechamente vinculados a los hechos justificativos del estado de alarma;

2º) cuando se trate de procedimientos indispensables para la protección, ya no del interés particular del interesado en el procedimiento, sino del interés general;

y 3º) cuando sean procedimientos indispensables para el funcionamiento básico de los servicios.

En todos estos casos, la autoridad competente podrá acordar motivadamente la continuación de los procedimientos sin necesidad de recabar la conformidad de los interesados en ellos.

Junto con las excepciones a la regla general de suspensión de los procedimientos contenida en el apartado primero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, se enumeran en los apartados cinco y seis de la disposición, los supuestos de no aplicación de aquélla:

1º) La suspensión de términos y plazos establecida con carácter general no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.

2º) Tampoco se aplicará la regla general de suspensión de términos y plazos a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

– **Desde un punto de vista subjetivo**, la suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la LPACAP comprendido, según su artículo primero, por las siguientes entidades:

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración Local.

d) El sector público institucional, integrado a su vez por:

- Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

Se plantea, **si la suspensión afecta a la continuación de la tramitación de los expedientes.**

La respuesta ha de ser **afirmativa**, dado que el expediente administrativo no es más que el soporte documental (ya sea en papel, ya sea en formato electrónico) del procedimiento administrativo. El artículo 70 de la LPACAP (de la misma manera que lo hace el artículo 164 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), define el expediente administrativo, en los siguientes términos:

“1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

(...)

4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

Hasta tal punto llega la vinculación entre el expediente y el procedimiento administrativos (por ser el primero el soporte documental del segundo), que vulgarmente ambos conceptos, “expediente” y “procedimiento”, se usan de manera indistinta para referirse a una misma realidad: el procedimiento.

Por tanto, **la suspensión del procedimiento implica necesariamente la suspensión de la tramitación de su correlativo expediente**. Excepcionalmente, sólo podrán tramitarse aquellos expedientes que soporten los procedimientos cuya continuación se acuerde motivadamente por concurrir alguna de las excepciones contempladas en la disposición adicional tercera, apartados 3 y 4, del Real Decreto 463/2020, en los términos analizados ut supra.

Se cuestiona en este bloque de preguntas **si la suspensión afecta a los plazos de prescripción y caducidad**.

Al respecto, ha de indicarse que la **regla de suspensión de los procedimientos es distinta a la previsión de suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de todo tipo de acciones** que ha introducido la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020 cuando señala:

“Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren”.

Esta regla, que afecta al **ejercicio de acciones y derechos** de todo tipo y en todas las ramas del ordenamiento jurídico (no sólo al Derecho administrativo, sino también al civil, penal y laboral), **no ha de confundirse con la suspensión de los plazos para la interposición por los interesados de los recursos administrativos** que procedan contra los actos y resoluciones dictados por las entidades del sector público.

Ha de tenerse en cuenta a este respecto que **los recursos administrativos son también procedimientos administrativos**, como igualmente lo son la revisión de oficio de los actos nulos, o la declaración de lesividad de los actos anulables, o la revocación de los

actos desfavorables, cuyo propósito común es eliminar del ordenamiento jurídico un determinado acto administrativo. Por ello, resulta de aplicación a estos procedimientos la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 y no la disposición adicional cuarta en materia de suspensión de los plazos de caducidad y prescripción.

Por lo que respecta a las **notificaciones** a que se refiere la pregunta tercera del formulario, se aplica la regla general de que **no pueden practicarse al estar suspendidos los procedimientos**, salvo que se trate de actos dictados en procedimientos cuya continuación se haya acordado excepcionalmente por el órgano competente en los supuestos permitidos por la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, apartados 3 y 4, en cuyo caso, las notificaciones de tales actos deberán efectuarse en los términos establecidos en los artículos 40 y siguientes de la LPACAP.

SÉPTIMO.- Interpretación de la Abogacía del Estado sobre las concesiones de obras y servicios: costes salariales compensables. Informe de la Abogacía General del Estado sobre la interpretación del artículo 34.4 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19¹³².

El Real Decreto-ley 8/2020 establece en su artículo 34 una serie de medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19.

Para los **contratos públicos de concesión de obras y de concesión de servicios** cuya ejecución resulte imposible como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 y las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo, se reconoce el derecho del concesionario al **restablecimiento del equilibrio económico** del contrato.

El restablecimiento del equilibrio económico del contrato podrá conseguirse mediante la aplicación, según proceda en cada caso, de una de las dos siguientes **medidas alternativas**:

- a) la ampliación de la duración inicial del contrato hasta un máximo de un 15 por 100; o
- b) la modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

¹³² [Interpretación de la Abogacía del Estado sobre las concesiones de obras y servicios: costes salariales compensables. Informe de la Abogacía General del Estado sobre la interpretación del artículo 34.4 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19](#)

Mediante las medidas alternativas de ampliación del plazo de duración del contrato o modificación de sus cláusulas de contenido económico, pretende compensarse al contratista por los **perjuicios** sufridos por dos conceptos:

A) La pérdida de los ingresos procedentes de la explotación de la obra o prestación servicio que, con respecto a los previstos en la ejecución ordinaria del contrato, sufra en el período de duración de la situación de hecho creada por el COVID-19.

B) El incremento de los costes soportados, respecto a los previstos en la ejecución ordinaria del contrato, en el período de duración de la situación de hecho creada por el COVID-19.

En el concepto de los costes soportados, entre los que, según el propio artículo 34.4 del Real Decreto-Ley 8/2020, se considerarán “los posibles gastos adicionales salariales que efectivamente hubieran abonado”, entiende la Abogacía del Estado que los **costes salariales adicionales que son compensables** son aquéllos que, por encima de los previstos inicialmente para la ejecución ordinaria del contrato, se hubieran abonado efectivamente por el contratista durante la situación de hecho creada por el COVID-19.

Añade la Abogacía del Estado que, en principio, los casos en que estos costes salariales adicionales puedan producirse serán limitados, dado que se parte de una situación en la que no puede continuar la ejecución del contrato.

Sin embargo, cabe la posibilidad de que estos gastos adicionales se produzcan en determinados casos, como, por ejemplo, cuando el concesionario deba contratar, incorporando a su plantilla, el **personal necesario para la conservación y el mantenimiento de la obra** o servicio mientras dure la situación creada por el COVID-19.

Concluye indicando que, en todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020, *“solo se procederá a dicha compensación previa solicitud y **acreditación fehaciente** de la realidad, efectividad e importe por el contratista de dichos gastos.”*

Por tanto, para el supuesto de que el contratista hubiera incurrido efectivamente en costes salariales adicionales a los previstos inicialmente para la ejecución ordinaria del contrato, durante el tiempo en que como consecuencia de la situación generada por el COVID-19 no pueda ejecutarlo, incumbirá a él la **carga de demostrar su realidad, efectividad e importe.**

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, **los gastos salariales**

adicionales que podrán compensarse al contratista, cuando la ejecución del contrato de concesión de obra o concesión de servicio devenga imposible como consecuencia de la situación generada por el COVID-19, son aquéllos que, de **manera real y efectiva, el contratista acredite** que se han devengado y abonado por él durante la situación de hecho creada por el COVID-19, por **encima de los previstos para la ejecución ordinaria del contrato.**

OCTAVO.- Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo¹³³.

Informe de la **Abogacía General del Estado** relativo a la consulta de la **Dirección General de Carreteras** sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

El Real Decreto-ley 8/2020 establece en su artículo 34 una serie de medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19. En el presente informe se tratan, de forma sistemática, las siguientes cuestiones sobre su interpretación y aplicación:

Primero.- Aplicación preferente del artículo 34 del RDL 8/2020

El artículo el artículo 34 del RDL 8/2020 ha regulado de modo general los efectos que legalmente se producen para los contratos del sector público como consecuencia del Covid-19.

Los derechos reconocidos en las leyes a las empresas contratistas por el Covid-19 son los previstos en el artículo 34 del RDL 8/2020, que es **norma especial y se aplica con preferencia** a la legislación ordinaria de contratos públicos.

Por tanto, la **legislación ordinaria de contratos públicos** solo será aplicable para resolver una incidencia contractual relacionada con el Covid-19 cuando no se oponga al RDL 8/2020 y a los principios que lo inspiran.

Segundo.- Contratos de servicios de prestación sucesiva

Sería el caso, por ejemplo, de los **contratos de conservación de carreteras.**

Para este tipo de contratos, el artículo 34.1 del RDL 8/2020 prevé dos posibilidades:

a) Que **la ejecución no sea “imposible”.**

¹³³ [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)

En tal caso, la **ejecución** del contrato sigue siendo **obligatoria** para el contratista.

Al continuar el contrato, y como consecuencia de las medidas generales adoptadas en el estado de alarma (distancia mínima entre personas, etc.), su ejecución puede verse alterada; pero los inconvenientes o perjuicios que se deriven de ello para la empresa contratista **no son resarcibles por la Administración contratante**.

Lo anterior se justifica porque ese resarcimiento no está previsto en el RDL 8/2020 y porque tales inconvenientes o perjuicios derivan de medidas generales adoptadas por el Gobierno en una situación excepcional y que todos deben legalmente soportar en la medida en que a cada uno afectan.

b) Que la **ejecución sea “imposible”**.

La **imposibilidad de ejecutar** el contrato es una **cuestión de hecho**, que corresponde apreciar primeramente a la Administración contratante; sin perjuicio de que su apreciación sea revisable por los Tribunales. Supone la **inviabilidad absoluta** de ejecutar el contrato; lo que no sucede cuando este pueda continuar, aunque, debido al estado de alarma, varíe el modo en que puede ejecutarse.

La imposibilidad **puede existir** desde el mismo momento en que se decreta el estado de alarma o posteriormente, como consecuencia de la adopción de nuevas medidas por el Gobierno o por el cambio de las circunstancias en que se desarrolla el contrato.

Cuando, por razón del Covid-19, el contratista considere “imposible” ejecutar el contrato, debe dirigir al órgano de contratación una **instancia**.

Si el órgano de contratación estima la solicitud del contratista, su **acto es meramente declarativo de una suspensión** que ya existe legalmente “desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación”.

Es decir, el contratista **no podría ser penalizado ni incurriría en responsabilidad** por el periodo de suspensión que hubiera existido antes de esa declaración en la que el órgano de contratación reconoce la imposibilidad.

En otro caso, si el órgano de contratación considera que no es imposible ejecutar el contrato, **denegará** la solicitud del contratista; sin perjuicio de los recursos que este pueda promover contra tal decisión.

Para que pueda tramitarse, la solicitud del contratista debe incluir la **justificación** y la información siguiente: las razones por las que la ejecución del contrato ha devenido imposible; el personal, las dependencias, los vehículos, la maquinaria, las instalaciones y los equipos adscritos a la ejecución del contrato en ese momento; y los motivos que imposibilitan el empleo por el contratista de los medios citados en otro contrato.

Si pasan “cinco días naturales” sin que el órgano de contratación dicte resolución expresa, “esta deberá entenderse desestimatoria”: **silencio negativo**.

Pese al empleo del “deberá” parece que el órgano de contratación podría resolver pasado el plazo de cinco días naturales y hacerlo en sentido estimatorio; conforme a las reglas generales sobre actos presuntos en el procedimiento administrativo.

Al estimar su solicitud, se reconoce al contratista el derecho a ser **indemnizado**, si bien “únicamente” por los conceptos que menciona en la redacción del RDL 11/2020, que ha incluido entre los gastos salariales las cotizaciones sociales.

Con base en una interpretación “a sensu contrario”, sí cabe entender aplicables los apartados b) y c) del artículo 208.2 de la LCSP, que se refieren a:

- La necesidad de levantar un **acta de suspensión** como requisito para la indemnización:

- La **prescripción del derecho del contratista**: el derecho a reclamar prescribe en un año contado desde que el contratista reciba la orden de reanudar la ejecución del contrato.

La indemnización se reconoce y abona al contratista previa **acreditación** fehaciente de la realidad, efectividad y cuantía de los daños.

Lo anterior supone que el contratista, una vez que el órgano de contratación dicta el acto que estima la imposibilidad de ejecución, debe presentar una **nueva solicitud** con la **justificación** de los daños y perjuicios.

Esa nueva solicitud puede presentarla el contratista al **finalizar** el período de suspensión, pero también serían admisibles **solicitudes parciales** de abono de los daños que se vayan produciendo, siempre que en cada una de ellas pueda ya acreditarse su realidad, efectividad y cuantía.

El órgano de contratación dispone del **plazo general de tres meses para resolver** esa solicitud de justificación de los daños y perjuicios, por aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Pese a que el artículo 34.1 del RDL 8/2020 no lo regule expresamente, entiende que el órgano de contratación conserva la **prerrogativa de suspender de oficio** el contrato: si aprecia que, por el Covid-19, es “imposible” ejecutarlo, y aunque el contratista no lo solicite, puede ordenar la suspensión con los efectos del artículo 34.1 del RDL 8/2020.

Por otra parte, la imposibilidad podría ser **parcial**, si afectara de manera completa a una parte diferenciada del contrato (la nueva redacción dada al artículo 34.1 del RDL 8/2020 por el RDL 11/2020 alude expresamente a la posibilidad de “suspensión parcial”).

Un ejemplo de lo anterior podría ocurrir en un contrato de conservación de carreteras que (como es usual) comprende **varios tramos**, si resulta que un tramo es imposible conservarlo; pero sí puede continuarse la conservación de los demás. Para este caso de imposibilidad parcial, se estima posible acordar una **suspensión parcial** del contrato, que daría lugar a indemnización solo en lo que corresponda a la parte suspendida.

Tercero.- Contratos de servicios de prestación sucesiva

Es el caso, por ejemplo, de los contratos para **redactar un proyecto de obras**.

Para este tipo de contratos, el artículo 34.2 del RDL 8/2020 prevé estas opciones:

a) Que el contrato **“hubiera perdido su finalidad”** como consecuencia del Covid-19.

Se trataría de contratos que, debido a la situación creada por el Covid-19, ya no tiene sentido continuar ejecutando.

El artículo 34.2 del RDL 8/2020 no regula las consecuencias de tal situación, que tampoco está prevista en la LCSP; por lo que cabe aplicar los principios generales: **el contrato se extingue** (por desaparición de la causa, al devenir su objeto imposible) y el contratista tiene derecho a la **liquidación** de la prestación realizada.

b) Que **el contrato conserve su finalidad, pero el contratista no pueda cumplir el plazo de ejecución**.

Para este caso, el artículo 34.2 del RDL 8/2020 permite al contratista (justificando que la causa del retraso se debe al Covid- 19) solicitar una **ampliación del plazo de ejecución**; que el órgano de contratación “le concederá”.

Sin embargo, no se concederá tal ampliación cuando el Covid- 19 no impida continuar ejecutando el contrato en los plazos inicialmente previstos.

En cualquier caso, corresponde al contratista probar la incidencia del Covid-19 en los plazos de ejecución del contrato.

Por otra parte, a falta de regulación en el artículo 34.2 del RDL 8/2020, cabe entender aplicable la regla general del artículo 100 del RGLCAP (Real Decreto 1098/2001) en cuanto a los **plazos para presentar esa solicitud de ampliación** del plazo de ejecución: plazo máximo de quince días desde aquél en que se produzca la causa originaria del retraso.

Además de la posibilidad de pedir esa ampliación del plazo de ejecución, el artículo 34.2 del RDL 8/2020 reconoce al contratista el derecho a ser **indemnizado** por los **“gastos salariales adicionales”** en que hubiera incurrido durante “el tiempo perdido” por el Covid-19. Se refieren a los del personal adicional que, en su caso y

durante el período de demora, haya sido necesario para garantizar la continuidad del contrato.

Cuarto.- Contratos de obras

Para este tipo de contratos, el artículo 34.2 del RDL 8/2020 prevé estas hipótesis:

a) Que el contrato “**hubiera perdido su finalidad**” como consecuencia del Covid-19.

El artículo 34.3 del RDL 8/2020 no regula las consecuencias de tal situación, que tampoco está prevista en la LCSP; por lo que cabe aplicar los principios generales: el **contrato se extingue** (por desaparición de la causa, al devenir su objeto imposible) y el contratista tiene derecho a la **liquidación** de la prestación realizada.

b) Que el contrato **conserva su finalidad, pero sea “imposible” continuar su ejecución**; en cuyo caso el contratista puede solicitar la suspensión del contrato y a ser indemnizado.

La **imposibilidad de ejecutar** el contrato es una **cuestión de hecho**, que corresponde apreciar a la Administración contratante; sin perjuicio de que su apreciación sea revisable por los Tribunales. Supone la **inviabilidad absoluta** de ejecutar el contrato; lo que no sucede cuando este pueda continuar, aunque, debido al estado de alarma, varíe el modo en que puede ejecutarse.

La imposibilidad **puede existir** desde el mismo momento en que se decreta el estado de alarma o posteriormente, como consecuencia de la adopción de nuevas medidas por el Gobierno o por el cambio de las circunstancias en que se desarrolla el contrato.

Si el órgano de contratación estima la solicitud del contratista, su acto es **meramente declarativo** de una **suspensión** que ya existe legalmente “desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación” (artículo 34.3 del RDL 8/2020).

Es decir, el contratista **no podría ser penalizado ni incurriría en responsabilidad** por el periodo de suspensión que hubiera existido antes de esa declaración en la que el órgano de contratación reconoce la imposibilidad (cuyos efectos se retrotraen al momento en que se produjo el supuesto de hecho).

Si el contratista considera “imposible” ejecutar el contrato, debe dirigir al órgano de contratación la **instancia**. Si el órgano de contratación **estima la solicitud** del contratista el contrato queda suspendido. Si el órgano de contratación **considera que no es imposible ejecutar** el contrato, denegará la solicitud del contratista, que deberá continuar ejecutándolo (en las condiciones que le permita el estado de alarma) y sin perjuicio de los recursos que este pueda promover contra tal decisión.

Para que pueda tramitarse, la instancia del contratista debe incluir la **justificación** y la información sobre el contrato exigida reflejando: las razones por las que la ejecución

del contrato ha devenido imposible; el personal, las dependencias, los vehículos, la maquinaria, las instalaciones y los equipos adscritos a la ejecución del contrato en ese momento; y los motivos que imposibilitan el empleo por el contratista de los medios citados en otro contrato.

Si pasan cinco días naturales sin que el órgano de contratación dicte resolución expresa, “esta deberá entenderse desestimatoria”: **silencio negativo**.

Pese al empleo del “deberá”, parece que el órgano de contratación podría resolver la solicitud pasado ese plazo de cinco días naturales y hacerlo en sentido **estimatorio**; todo ello conforme a las reglas generales sobre actos presuntos en el procedimiento administrativo.

Se reconoce el derecho a ser **indemnizado**; si bien “únicamente” por los conceptos mencionados en el párrafo quinto del artículo 34.3 del RDL 8/2020.

No obstante, con base en una interpretación “a sensu contrario”, sí cabe entender aplicables los apartados b) y c) del artículo 208.2 de la LCSP, que se refieren a:

- La necesidad de levantar un **acta de suspensión** como requisito para la indemnización.
- La prescripción del derecho del contratista: el derecho a reclamar prescribe en un año contado desde que el contratista reciba la orden de reanudar la ejecución del contrato.

Conforme a las reglas generales, la indemnización se reconocerá y abonará al contratista previa **acreditación** por este de la efectividad y cuantía de los daños. El contratista, una vez que el órgano de contratación dicte el acto que estima la imposibilidad de ejecución, debe presentar una **nueva solicitud** con la **justificación** de los daños y perjuicios.

Esa nueva solicitud puede presentarla el contratista al finalizar el período de suspensión, pero también serían admisibles **solicitudes parciales** de abono de los daños que se vayan produciendo, siempre que en cada una de ellas pueda ya acreditarse su realidad, efectividad y cuantía.

A falta de norma especial, cabe entender que rige el **plazo general de tres meses** para que el órgano de contratación resuelva sobre esa solicitud de justificación de los daños y perjuicios.

En los contratos de obras es requisito para reconocer la indemnización que se hayan cumplido las “obligaciones laborales y sociales” y las “obligaciones de pago a subcontratistas y suministradores”.

La imposibilidad podría ser parcial, si afectara de manera completa a una parte diferenciada del contrato. A estos efectos, en los contratos de obras, puede tomarse como referencia el programa de trabajo del proyecto, conforme al artículo 132 del RGLCAP.

Si una de las partes fundamentales en que pueda descomponerse la obra es imposible de ejecutar, pero pueden ejecutarse las demás; esa imposibilidad parcial permitiría acordar una **suspensión parcial** del contrato, que daría lugar a indemnización solo en lo que corresponda a la parte suspendida.

Por otra parte, y pese a que el artículo 34.3 del RDL 8/2020 no lo regule expresamente, se entiende que el órgano de contratación conserva la prerrogativa de **suspender de oficio** el contrato: si aprecia que, por el Covid-19, es “imposible” ejecutar la obra, y aunque el contratista no lo solicite, puede ordenar la suspensión con los efectos del artículo 34.3 del RDL 8/2020.

La suspensión del contrato por el Covid-19 **no legitima al contratista de obras para ser resarcido por fuerza mayor**, pues el párrafo tercero del artículo 34.3 del RDL 8/2020 declara expresamente inaplicables el artículo 239 de la LCSP y el artículo 231 del TRLCSP, que son los preceptos que regulan la indemnización por fuerza mayor al contratista de obras.

Igualmente, se estima que la situación de hecho por el Covid-19 tampoco sería equiparable a **“fuerza mayor” o a “circunstancia imprevisible”** a los efectos de, respectivamente, amparar una **modificación del contrato de obras** con base en el anterior artículo 107 del anterior TRLCSP o del 205 vigente de la LCSP.

En cuanto a la incidencia del Covid-19 sobre el **Plan de seguridad y salud en el trabajo de la obra** correspondiente (artículo 7 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción) se estima que todas las medidas de policía sanitaria aprobadas por el Gobierno deben entenderse automáticamente incorporadas al citado Plan, sin necesidad de que el contratista presente a la Administración una propuesta de modificación de este.

c) Que estuviera previsto **finalizar la ejecución del contrato en una fecha comprendida entre el 14 de marzo y la finalización estado de alarma**; en cuyo caso el contratista puede solicitar que se le amplíe el plazo de entrega.

Una vez corregida la redacción original del artículo 34.3, párrafo 4º (donde decía “apartado” debía decir “párrafo”, el artículo 34.3 del RDL 8/2020 supone lo siguiente:

- **A todos los contratos de obras** que estuvieran en ejecución al entrar en vigor el RDL 8/2020 se les aplican los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 34.3 del RDL 8/2020.

- A los contratos de obra cuya **terminación** estuviera prevista en una fecha comprendida entre el 14 de marzo y la **finalización del estado de alarma** se les aplica el párrafo 4º artículo 34.3 del RDL 8/2020. Esto supone el contratista puede solicitar que se le **amplíe el plazo de entrega**, a lo que debe acceder la Administración si el contratista ofrece “el cumplimiento de sus compromisos” dentro del plazo ampliado.

El artículo 34.3 del RDL 8/2020 **no prevé** que, durante ese período de ampliación, el contratista de obras **sea indemnizado**; pues, si se atiende a la literalidad del párrafo 5º del artículo 34.3, todos los conceptos indemnizatorios están referidos solo para el caso de “suspensión”, y no para el de “ampliación” del plazo de finalización.

A esas tres hipótesis del RDL 8/2020 cabe añadir esta:

d) Que estuviera previsto **finalizar la ejecución del contrato en una fecha posterior a la finalización del estado de alarma**.

La necesidad de cumplir las medidas de policía sanitaria adoptadas por el Gobierno durante el estado de alarma puede **retrasar** el ritmo programado para la ejecución de las obras cuya terminación está prevista tras el estado de alarma.

Este supuesto no está regulado expresamente en el RDL 8/2020 y, se estima, debe ser resuelto con las reglas generales de la LCSP: al no ser imputable al contratista de obras la causa del retraso, este tiene derecho a obtener del órgano de contratación una **ampliación del plazo final de ejecución, sin penalización y sin indemnización a su favor**. La norma de referencia sería el vigente artículo 195.2 de la LCSP (similar al artículo 213.2 del TRLCSP para los contratos que se rijan por esta ley).

Quinto.- Contratos de concesión de obras y de servicios.

El artículo 34.4 del RDL 8/2020 reconoce al concesionario el derecho al **reequilibrio económico** en tanto se haya alterado por “las medidas adoptadas por el Estado, las Comunidades autónomas o la Administración local”.

Ese derecho solo nacerá “cuando el órgano de contratación, a instancia del contratista, hubiera apreciado la **imposibilidad** de ejecución del contrato”.

Es decir, si el órgano de contratación considera que no es imposible ejecutar el contrato, **denegará la solicitud** del contratista, que deberá continuar ejecutando el contrato (en las condiciones que le permita el estado de alarma), sin derecho al reequilibrio y sin perjuicio de los recursos que pueda promover contra tal decisión.

Si el órgano de contratación aprecia esa imposibilidad, **compensará** al concesionario conforme al artículo 34.4 del RDL 8/2020: “según proceda en cada caso”, ampliando el plazo de la concesión en hasta un 15 por 100 o modificando las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

Aplicadas estas consideraciones a las concesiones de **autopistas de peaje o autovías de primera generación**, resultan estas consecuencias:

- No existe “imposibilidad” de ejecutar el contrato si la autopista o autovía mantienen las condiciones que les permiten seguir abiertas al tráfico de vehículos y este sigue estando legalmente permitido.
- La reducción en el número de vehículos que circula por la autopista o autovía, y la consiguiente disminución de ingresos de la concesionaria, no dan derecho al reequilibrio económico de la concesión conforme al RDL 8/2020.
- Igualmente, se estima que esa reducción de vehículos e ingresos tampoco sería equiparable a “fuerza mayor”, a “circunstancia imprevisible” o a “factum principis” (“actuaciones de la Administración Pública concedente, por su carácter obligatorio para el concesionario determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato”) a los efectos de, respectivamente, amparar un reequilibrio del contrato de obras con base las normas generales aplicables al contrato de concesión (por ejemplo, el vigente 270.2 de la LCSP).

NOVENO.- Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Resuelve diversas cuestiones relativas a la aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, a distintos tipos de contratos gestionados por dicho departamento ministerial. Por su analogía al informe anterior, damos por reproducida la explicación del mismo con lo relativo a lo comentado en el punto siete.

ANEXO II: NORMATIVA

- 1.- [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)
- 2.- [Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)
- 3.- [Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.](#)
- 4.- [Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública](#)
- 5.- [Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19](#)
- 6.- [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)
- 7.- [Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19](#)
- 8.- [Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.](#)
- 9.- [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)
- 10.- [Comunicación de la Comisión denominada “Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 \(2020/C 108 I/01\)”](#)
- 11.- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)
- 12.- [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](#)
- 13.- [Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas](#)

- 14.- [Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución de coronavirus \(COVID-19\)](#)
- 15.- [DECRETO-LEY 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón](#)
- 16.- [ORDEN HAP/279/2020, de 1 de abril, por la que se da publicidad al Acuerdo de 1 de abril de 2020, del Gobierno de Aragón, por el que levanta la suspensión de determinados procedimientos administrativos en aplicación del artículo 7.4 del Decreto-Ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón](#)
- 17.- [Decreto ley 4/2020, de 20 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#)
- 18.- ¹[Decreto-ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica](#)
- 19.- [Circular 1/2020, de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, con el fin aclarar los problemas interpretativos derivados de la DA 3ª del Real Decreto 463/2020](#)
- 20.- [Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 25 de marzo de 2020, por el que se establecen las pautas de actuación para los órganos de contratación sobre la suspensión de términos y plazos en la tramitación de la contratación pública en licitación de la Junta de Extremadura y su sector público como consecuencia del Real Decreto 463/2020](#)

BIBLIOGRAFIA

- 1.- [Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación \(OIRESCON\) sobre el "Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia del Covid-19"](#)
- 2.- <https://contratodeobras.com/>
- 3.- [informe de 20 de marzo de 2020 sobre la Consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el RD 463/2020. Interpretación de la disposición adicional tercera](#)
- 4.- [Informe relativo a ciertas cuestiones sobre la afectación a los procedimientos tramitados por la AECID de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo](#)
- 5.- [Informe de 2 de abril de 2020 de la Abogacía General del Estado relativo a la consulta de la Dirección General de Carreteras sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)
- 6.- [Informe de la Abogacía del Estado 19 de marzo de 2020 sobre la "Consulta sobre si el artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020, resulta aplicable a las sociedades estatales \(y fundaciones del sector público\)"](#)
- 7.- [Informe de la Abogacía del Estado 19 de marzo de 2020 sobre la "Consulta sobre el artículo 34.1 del RD-L 8/2020 \(párrafos primero y séptimo\)"](#)
- 8.- [Nota informativa de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado \(JCCPE\) sobre la Interpretación de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con las licitaciones de los contratos públicos](#)
- 9.- [Nota del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid -19](#)
- 10.- [Criterio de la Abogacía General del Estado sentado en el documento "IMPROCEDENCIA DE INDEMNIZAR AL CONTRATISTA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 34.1 DEL REAL DECRETO LEY 8/2020, POR LOS COSTES SALARIALES SOPORTADOS POR EL SUBCONTRATISTA"](#)
- 11.- [Consulta sobre si los supuestos del apartado 6 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 \(que quedan exceptuados del régimen de suspensión de los apartados 1 y 2\), cabe acordar una suspensión "ordinaria" del contrato al amparo de la LCSP \(artículos 190 y 208\)](#)
- 12.- [Interpretación de la Abogacía del Estado sobre las concesiones de obras y servicios: costes salariales compensables. Informe de la Abogacía General del Estado sobre la interpretación del artículo 34.4 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19](#)

13.- [Consulta sobre si procede al cerrarse edificios administrativos la suspensión de contratos como seguridad o limpieza](#)