



## NOTA INFORMATIVA.

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.

La Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 establece lo siguiente:

*“Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.*

*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.*

*2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*3. No obstante lo anterior, 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.*

*4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, 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.*

*5. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.*

*6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.”*

La correcta interpretación del citado precepto exige entender que, por su mandato, 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. Los procedimientos se reanudarán cuando desaparezca la situación que origina esta suspensión, esto es, la vigencia del estado de alarma.



La norma antes descrita alcanza a todas las licitaciones en curso que estén desarrollando las entidades que forman parte del sector público conforme se define éste en la Ley 39/2015, es decir, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y el sector Institucional. Estas últimas se incluyen con independencia de las previsiones del artículo 2, apartado 2, de la Ley 39/2015, referidas al alcance de la sujeción de determinadas entidades del sector público institucional a la propia Ley 39/2015.

La norma recoge algunas excepciones a la automática suspensión de términos e interrupción de plazos de los procedimientos de las entidades del sector público. Con la primera de ellas se pretende garantizar la protección de los intereses y derechos de los interesados en el procedimiento. De este modo, el órgano de contratación puede acordar motivadamente la adopción de las medidas descritas en el párrafo tercero del precepto (medidas de ordenación e instrucción del procedimiento) siempre que sean *“estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad.”* Conforme a esta regla cabe entender que, 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.

La segunda excepción se refiere al inciso final del apartado tercero de la norma, que permite no suspender *“cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo”*. Esto quiere decir que 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.

Existe una tercera excepción. Como la suspensión de todos los procedimientos de las entidades del sector público podría conducir a la propia paralización de aquellas actividades que son más necesarias en estos momentos, por pura congruencia con la finalidad esencial del Real Decreto 463/2020, que es el establecimiento de medidas adecuadas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el marco del estado de alarma que declara, 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. Cabe recordar, en este punto, que conforme al artículo 16.2 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<sup>1</sup>, 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.

Finalmente, la norma contempla una última excepción. Un buen número de licitaciones de las diferentes entidades del sector público se realizan con el fin de asegurar el funcionamiento básico de los servicios que los ciudadanos necesitan. La satisfacción de las necesidades de interés público más esenciales,

---

<sup>1</sup> En la redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.



elemento que es connatural a los contratos públicos, permite que también en este caso pueda acordarse por el órgano de contratación, y siempre de forma motivada, la continuación de los procedimientos.



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS  
SERVICIOS CONSULTIVOS

## **Nota sobre la aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 a procedimientos sujetos a normativa comunitaria o internacional.**

Se plantea si la suspensión de plazos administrativos prevista 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-19, resulta aplicable a los procedimientos tramitados con sujeción a normas de la Unión Europea o a normas internacionales.

En anteriores ocasiones esta Subdirección ha declarado que la suspensión de términos y la interrupción de plazos regulada en la citada disposición adicional tiene un alcance amplio, comprensivo de todos los procedimientos tramitados por las entidades del sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La anterior conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que el procedimiento en cuestión se sujete a normas comunitarias o internacionales. Lo relevante no es tanto la normativa aplicable al procedimiento, como que éste se incoe, instruya o resuelva por entes del sector público afectados por el estado de alarma que en el Real Decreto 463/2020 se declara.

En consecuencia, a efectos de la aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 resulta irrelevante que la norma a la que se haya de ajustar el procedimiento sea comunitaria o internacional, pues la suspensión de plazos operará siempre que se cumpla el presupuesto que subyace en la norma, esto es, la dificultad o imposibilidad de tramitar el procedimiento como consecuencia de la situación de emergencia sanitaria vinculada al COVID-19 y del estado de alarma declarado en España.

El Real Decreto 463/2020 es una norma de policía sanitaria que, como tal, se ha de aplicar a todos los procedimientos que se tramiten en el territorio español, como se desprende del artículo 8.1 del Código Civil, con arreglo al cual *“las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en el territorio español”*.

CORREO ELECTRÓNICO:

[aeconsultivo@mjusticia.es](mailto:aeconsultivo@mjusticia.es)

C/ AYALA, 5  
28001 MADRID  
TEL.: 91 390 47 55  
FAX: 91 390 46 92

CSV : GEN-56ad-0cc8-d427-144e-f613-cfc4-8e6f-f7c3

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : SILVIA GARCÍA MALSIPICA | FECHA : 19/03/2020 18:35 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 19/03/2020 18:35





ABOGACÍA  
GENERAL DEL  
ESTADO

*El presente informe ha sido evacuado por la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, lo que certifico como Subdirectora de Coordinación Auditoría y Gestión del Conocimiento.*

*Silvia García Malsipica*





MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS  
SERVICIOS CONSULTIVOS

## 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.

El artículo 34.2 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, dispone lo siguiente:

*“2. En los contratos públicos de servicios y de suministro distintos de los referidos en el apartado anterior, vigentes a la entrada en vigor de este real decreto ley, celebrados por las entidades pertenecientes al Sector Público en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, siempre y cuando éstos no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19, cuando 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, y el mismo ofrezca el cumplimiento de sus compromisos si se le amplía el plazo inicial o la prórroga en curso, 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. En estos casos no procederá la imposición de penalidades al contratista ni la resolución del contrato.*

(...).”

Se plantea si la ampliación del plazo de ejecución o la prórroga previstas en el precepto parcialmente transcrito resultan aplicables a los contratos menores, dado que éstos tienen un plazo máximo de duración máxima de un año, sin posibilidad de prórroga, conforme al artículo 29.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Se aprecia fundamento jurídico para concluir en sentido afirmativo, es decir, para entender que las previsiones del artículo 34.2 del Real Decreto-ley

CORREO ELECTRÓNICO:

aeconsultivo@mjusticia.es

C/ AYALA, 5  
28001 MADRID  
TEL.: 91 390 47 55  
FAX: 91 390 46 92

CSV : GEN-4b94-9810-6d28-f4d4-fbba-dab4-2868-b819

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : SILVIA GARCÍA MALSIPICA | FECHA : 19/03/2020 18:35 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 19/03/2020 18:35





8/2020 resultan aplicables a los contratos menores, y ello por los siguientes motivos:

- El artículo 34 de continua referencia no distingue ni excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los contratos menores.

- El Real Decreto-ley 8/2020 tiene el mismo rango legal que la LCSP, pero constituye una norma singular o excepcional, por el contexto de emergencia sanitaria en el que se dicta, cuyo contenido ha de prevalecer sobre la regulación del artículo 118 de la LCSP.

- La finalidad que persigue el artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 (facilitar el cumplimiento del contratista que, en los contratos no afectados por la suspensión automática regulada en el aparatado anterior, incurre en retraso en la ejecución como consecuencia del COVID-19), concurre también en los contratos menores.

Una vez acreditado que el retraso no es imputable al contratista sino al COVI-19, el precepto 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.

Se trata de una norma especial aplicable, sin exclusiones, a todos los contratos no suspendidos conforme al artículo 34.1 del Real Decreto-ley 8/2020 y cuya ejecución quede afectada por el COVID-19, debiendo entenderse también aplicable, por las razones expuestas, a los contratos menores.

*El presente informe ha sido evacuado por la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, lo que certifico como Subdirectora de Coordinación Auditoría y Gestión del Conocimiento.*

*Silvia García Malsipica*





MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS  
SERVICIOS CONSULTIVOS

## 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.

La respuesta a la consulta planteada debe realizarse partiendo de una interpretación sistemática y finalista del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020, que establece lo siguiente:

“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”.

Antes de entrar en detalle en la exégesis del precepto, debe indicarse que los conceptos “término” y “plazo” no son sinónimos, refiriéndose el “término” al señalamiento de un determinado día; y el “plazo” al periodo de tiempo existente entre un día inicial y un día final, pudiéndose realizar la actuación de que se trate en cualquiera de los días que conforman el referido plazo.

Por otro lado, en sentido técnico jurídico tampoco son sinónimos los conceptos de “suspensión” e “interrupción”.

En efecto, la suspensión de un plazo implica que el mismo se detiene, se “congela en el tiempo” en un momento determinado debido al surgimiento de algún obstáculo o causa legal, reanudándose, cuando dicho obstáculo o causa ha desaparecido, en el mismo estado en el que quedó cuando se produjo la suspensión. Es decir, si un plazo de 30 días se suspende en el día 15, en el momento de la reanudación quedarán sólo otros 15 para que expire.

CORREO ELECTRÓNICO:

aeconsultivo@mjusticia.es

C/ AYALA, 5  
28001 MADRID  
TEL.: 91 390 47 55  
FAX: 91 390 46 92

CSV : GEN-7d07-4fe9-e070-dd19-8ba3-4817-3299-6dfd

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : SILVIA GARCÍA MALSIPICA | FECHA : 20/03/2020 14:09 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 20/03/2020 14:09







Por el contrario, en los casos en los que legalmente está prevista la “interrupción” de un plazo, una vez que tiene lugar el acto interruptivo, el plazo vuelve a contar desde cero, volviendo a nacer en toda su extensión y quedando sin efecto el tiempo del plazo hasta entonces transcurrido.

Sentadas las anteriores diferencias, se 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, como ha quedado indicado, suspensión e interrupción son conceptos jurídicos distintos, con diferentes consecuencias jurídicas.

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, lo que viene corroborado por lo establecido en el segundo inciso del precepto, que establece que “El cómputo de los plazos se reanuda ...”, lo que 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.

Una interpretación finalista del precepto ha de llevar a la misma conclusión. Desde un punto de vista técnico jurídico, los plazos procedimentales –y de igual modo los procesales– tienen la consideración de “cargas”, es decir, implican conductas de realización facultativa que la norma o el juez requieren de los litigantes o de los interesados en el procedimiento, normalmente establecidas en interés de los propios sujetos, cuya omisión por parte de éstos conlleva una consecuencia gravosa para ellos. Se trata, por tanto, de comportamientos que han de realizar los interesados de forma no obligatoria, puesto que no son de exigencia coercitiva, pero cuyo incumplimiento les irroga un perjuicio (imposibilidad de recurrir una resolución desfavorable, imposibilidad de obtener una subvención ...).





Por ello, es razonable concluir 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”. Dado que, como ha quedado dicho, se está en presencia de cargas para los interesados, éstos tuvieron la facultad de cumplimentar el trámite de que se tratara antes de la declaración del estado de alarma, y esos días que dejaron pasar no se recuperan ya, sin perjuicio de que, cuando acabe dicho estado excepcional, vuelvan a tener la posibilidad de cumplimentar el trámite en el tiempo que les restare antes de la expiración del plazo.

*El presente informe ha sido evacuado por la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, lo que certifico como Subdirectora de Coordinación Auditoría y Gestión del Conocimiento.*

*Silvia García Malsipica*





## **DOSSIER DE INFORMES EMITIDOS POR LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO**

### **1. Interpretación DA 3ª RD 463/2020 que declara el estado de alarma en relación con la suspensión de plazos de las licitaciones de una SME (16/03/20)**

*“Atendiendo a una interpretación literal, sistemática y finalista de la norma, hay que entender que se produce una suspensión automática de todos los procedimientos que tramiten las entidades del sector público, y ello sin distinción de sujetos ni de procedimientos:*

*- Desde el punto de vista objetivo, la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 alude a suspensión de términos e interrupción de los plazos para la tramitación "de los procedimientos" de las entidades del sector público. Ello engloba procedimientos administrativos sujetos a la LCSP, a la LPAP, a la normativa tributaria y cualesquiera otros procedimientos que, independientemente de su objeto y regulación, puedan tramitar las entidades del sector público.*

*- Desde el punto de vista subjetivo, la disposición adicional de continua referencia alude a "entidades del sector público", puntualizando en el apartado 2 que la suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará "a todo el sector público definido en la Ley 39/2015". El artículo 2 de la Ley 39/2015 define, en su apartado 1, lo que se entiende por sector público, al delimitar el ámbito de aplicación de la Ley, sector público en el que se incluye la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y el sector Institucional. En consecuencia, las entidades del sector institucional forman parte del sector público definido en el artículo 2.1 de la Ley 39/2015, al que remite la disposición adicional tercera.2 del Real Decreto 463/2020, a la hora de determinar el ámbito de la suspensión de términos y la interrupción de plazos que impone. Y ello con independencia de las previsiones del artículo 2, apartado 2, de la Ley 39/2015, referidas al alcance de la sujeción de determinadas entidades del sector público institucional a la propia Ley 39/2015.*

*- Desde el punto de vista de su finalidad, la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 es una medida excepcional, incluida en un Real Decreto que declara el estado de alarma, y cuya finalidad última es preservar la salud humana ante una situación de emergencia sanitaria. No se alcanza a comprender por qué esa finalidad no habría de concurrir respecto de determinados procedimientos, y respecto de determinadas entidades del sector público.*

*- La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 admite expresamente excepciones a la regla general de suspensión automática de términos e interrupción, también automática, de plazos de los procedimientos de las entidades del sector público. A esas excepciones se refiere, en concreto, su apartado 3, que permite al órgano competente acordar, motivadamente, medidas de ordenación e instrucción necesarias para evitar perjuicios graves en los intereses y derechos del interesado del procedimiento, e incluso no suspender plazos cuando el interesado muestre su conformidad. Estas excepciones deberán acordarse de forma casuística y siempre motivadamente, ponderando los intereses en juego y el interés público que subyace en toda contratación.*



*Sería 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. Nada obsta, tampoco, a que dicha publicación se produzca, aunque, se insiste, parece innecesaria, y podría llegar a colapsar el funcionamiento de la Plataforma. Sí deberían publicarse, por el contrario, los acuerdos de no suspensión que, de forma motivada, adopten las entidades del sector público.*

*Esta Publicación, en algunos casos, puede ser de especial relevancia a efectos prácticos. Por ejemplo, si en una licitación pendiente de adjudicación el órgano de contratación acuerda motivadamente no suspender el procedimiento, debería publicarse el acuerdo de adjudicación en la Plataforma para que empiece a correr el plazo de 15 días para la interposición de eventuales recursos especiales en materia de contratación, transcurrido el cual pueda formalizarse el contrato y comenzar su ejecución. En otras palabras, sin dicha publicación, el acuerdo de adjudicación puede tener escasa virtualidad práctica. Y lo mismo puede ocurrir en muchos otros supuestos.*

*Si se interpone recurso especial, la suspensión podrá ser más prolongada de lo habitual, por los efectos que la aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 tengan en los procedimientos tramitados ante el TACRC.”*

## **2. Informe sobre modificación de un contrato de limpieza (18/3/20)**

*Vista la petición de informe del Sr. Delegado de Economía y Hacienda de XX, por el que propone modificar el contrato de limpieza que vence el próximo día 10 de julio de 2020, cúmpleme informar lo siguiente:*

*Se propone la modificación por cuanto, tras la situación creada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y las instrucciones de la Subsecretaría, la mayoría del personal presta servicios a distancia, y además se ha suspendido el servicio de atención al público. Por ello se entiende que concurre una circunstancia sobrevenida imprevisible que permitiría modificar el contrato al amparo del art. 205.2 b) de la Ley 9/2017. Y se propone la reducción del personal que presta el servicio de modo que de cuatro limpiadoras y un mozo de limpieza especializado, se pase a dos limpiadoras y el mozo; asimismo se propone la reducción del precio a abonar en proporción a la reducción de la prestación (que es del 48.30 %). Y se propone que la modificación surta efectos desde el 25 de marzo próximo hasta que se levanten las restricciones de asistencia física al puesto.*

*Una modificación como la prevista 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), 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.*

*Por lo demás la medida no se ajusta 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 el cual señala en su preámbulo:*



*“En concreto, las medidas adoptadas en este real decreto-ley están orientadas a un triple objetivo. Primero, reforzar la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables; segundo, apoyar la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo; y tercero, reforzar la lucha contra la enfermedad.*

*Y luego en el art. 34 prevé la suspensión de los contratos de servicios de prestación sucesiva cuando la ejecución devenga imposible como consecuencia del COVID-19 o de las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo, pero ello solo procederá cuando el órgano de contratación a instancia del contratista aprecie la imposibilidad de ejecución del contrato como consecuencia de dicha situación. De esa suspensión se excluyen expresamente los contratos de servicios de seguridad, limpieza o de mantenimiento de sistemas informáticos.*

*En fin 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 a dicho RDL.*

*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.*

*Desde luego en los contratos de larga duración el desequilibrio económico para una y otra parte puede provenir de circunstancias sobrevenidas al contrato que producen una excesiva onerosidad. Para estos supuestos en general en España se ha aplicado la doctrina del riesgo imprevisible, y se ha optado por la modificación antes que por la resolución del contrato. No obstante, hoy en día la modificación de los contratos está sometida a reglas muy estrictas. En concreto para los contratos de concesión de obras y concesión de servicios, en la regulación del mantenimiento del equilibrio económico, la mayor onerosidad solo se tiene en cuenta en casos muy delimitados.*

*Pero en este 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 próximo 1 de julio. Y además en un supuesto como el presente el reparto de la mayor onerosidad entendemos 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.*

*Por ello se informa desfavorablemente la propuesta de modificación del contrato de limpieza de la Delegación de Economía y Hacienda de XX.*

### **3. Consulta sobre si procede al cerrarse edificios administrativos suspensión de contratos como seguridad o limpieza. (18/3/20)**

*Al haberse cerrado edificios administrativos no resulta preciso atender servicios tales como los de su seguridad o limpieza. Ante ello 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).*

*Aunque la modificación tenga la ventaja de ahorrar al Estado el pago de las indemnizaciones del 208.2 LCSP plantea el serio riesgo de que se califique como un fraude de ley para eludir el pago de dichas indemnizaciones, máxime cuando finalizado el estado de alarma sería precisa una nueva modificación y no tengo claro su encaje en el art. 208 LCSP (la declaración de estado de alarma es una circunstancia sobrevenida e imprevisible, su alzamiento no tanto). En esta línea habría que tener en cuenta que el Consejo de Estado en su dictamen 1093/1991 consideró que la facultad de suspender el contrato debía subsumirse dentro del “ius variandi” de la Administración. Supondría eso que la suspensión se configuraría como un tipo de modificación contractual, sujeto a un procedimiento especial y del mismo*



modo que no se permite acordar una prórroga por los cauces de la modificación contractual tampoco debiera permitirse su suspensión por esta vía de la modificación.

#### RESPUESTA

Consideramos acertado vuestro criterio. 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.

Recordad que cuando la suspensión supera en el contrato de servicios los plazos del artículo 313, constituye causa de resolución. Por ello, antes de que llegue ese caso, en los supuestos de suspensión rige el artículo 208.

#### 4. **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)**

Buenos días, en relación con este tema, a la vista del art. 34 del RD Ley 8/2020, nos ha surgido una nueva duda en relación a la exclusión del art. 34.6 respecto de los contratos de limpieza y seguridad.

La cuestión es si con esa excepción se ha querido excluir la posibilidad ordinaria de suspender esos contratos conforme al art. 190 y 208 de la LCSP, pues en principio, de acuerdo a la literalidad de la norma, sólo se excluye de la suspensión automática del apartado 1, pero no el régimen ordinario de la LCSP. Sin embargo, dado que una de las finalidades evidentes del apartado 1 es mantener el empleo (de ahí que se indemnice el coste salarial del personal adscrito al contrato que no pueda destinarse a otros servicios/suministros, pero no se indemnice en cambio el lucro cesante), nos ha surgido la duda de si la exclusión de dicho apartado 6 se refiere a la posibilidad de suspensión ordinaria (motivada por la innecesariedad de mantener todo el contrato con motivo del cierre de edificios/oficinas), porque es claro que el resto de supuestos del apartado 6 no iban a ser suspendidos (porque son claramente imprescindibles) pero los de seguridad y limpieza no tienen porque serlo en todo caso (y de hecho, pueden dejar de serlo tal cual están configurados). Por ejemplo, cerradas las oficinas de atención al público, deja de ser necesaria la vigilancia en las mismas (o al menos con el número de vigilantes actualmente exigidos) pero si acudimos a la suspensión parcial del art. 190 y 208, esos vigilantes serán objeto de un ERTE porque al contratista no se le indemnizan sus costes salariales sino sólo "Indemnizaciones por extinción o suspensión de los contratos de trabajo".



*RESPUESTA. Entiendo que la pregunta es si, en 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).*

*En principio, entendemos que no. El artículo 34 del citado Real Decreto-ley 8/2020 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.*

*Por otra parte, los supuestos que excepciona el apartado 6 del artículo 34 se refieren a servicios esenciales en una crisis sanitaria como la que estamos viviendo: limpieza, seguridad, servicios o suministros sanitarios y farmacéuticos, mantenimiento de servicios informáticos, servicios y suministros necesarios para garantizar la movilidad y la seguridad de las infraestructuras y servicios de transporte... Tiene todo el sentido que, mientras dure el estado de alarma, el legislador haya dispuesto que tales servicios no se suspendan. Ni con arreglo al artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, ni con arreglo a la LCSP.*

**5. 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)**

*1º. Posibilidad de publicar en la Plataforma la suspensión de algún trámite anunciado en un procedimiento de contratación (disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020). Como ya expresó la Subdirección, entendemos que la suspensión es automática y que no haría falta publicar acuerdos de suspensión en la Plataforma. Pero también dijimos que, siendo innecesario, nada obsta a que dicha publicación se produzca. Silvia García Malsipica circuló ayer una Instrucción de la Plataforma de Contratación del Sector Pública que contempla los trámites para publicar tanto acuerdos de suspensión, como decisiones motivadas de no suspensión. Si el órgano de contratación considera que la suspensión de determinado trámite (en tu caso, una visita in situ de los licitadores a las instalaciones en las que se ha de ejecutar el contrato) conviene publicarla, no hay problema jurídico ni creo que técnico.*

*2º. Posibilidad de no suspender la tramitación de un procedimiento de licitación ya ultimado y pendiente sólo de adjudicación: la disposición adicional tercera lo permite, de forma motivada.*

*Como cuestión relacionada con la anterior (y que se nos consulta mucho), ¿hay que dar audiencia a todos los licitadores para acordar motivadamente la no suspensión?. Entendemos que no. Hay que diferenciar 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. Por lo demás, admitir*

*que hubiera que dar audiencia a todos los licitadores implicaría admitir que con la mera oposición por parte de uno solo de ellos, la decisión de no suspensión de la Administración, hay que entender fundada en el interés público que subyace en el contrato, no podría llegar a adoptarse, lo que haría inútil y sin sentido la posibilidad que a tal efecto contempla la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.*

*3º. Adjudicado un contrato, hay que esperar 15 días para proceder a su formalización, y en ese periodo de 15 días se puede interponer recurso especial, con efectos suspensivos si se recurre la adjudicación. Hay que entender que los plazos para tramitar y resolver el recurso ante el TARCR se suspenden, salvo que el Tribunal acuerde otra cosa motivadamente. Si se prolonga el estado de alarma mas allá de quince días, no se podría formalizar el contrato ni dar comienzo a su ejecución, ¿Cómo se puede evitar este efecto?*

*Entendemos que esta cuestión, en cierto modo, nos excede como servicio jurídico. Si se prolonga el estado de excepción y hay constancia de la interposición de recursos contra la adjudicación, el órgano de contratación puede valorar la conveniencia de plantear al TARCR que se levante la suspensión, si realmente 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.*

#### **6. Consulta sobre el artículo 34.1 del RD-L 8/2020 (párrafos primero y séptimo)**



report\_Consulta  
sobre el artículo 34.1

#### **7. Consulta sobre si el artículo 34 del Real Decreto-L 8/2020, resulta aplicable a las sociedades estatales (y fundaciones del sector público)**



report\_Consulta  
sobre si el artículo 34

#### **8. Nota sobre la aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 a procedimientos sujetos a normativa comunitaria o internacional**



report\_Nota DA 3ª  
RD 463-2020 a proce





**9. 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**



report\_Nota art. 34  
RD-ley 8-20 y contrat

**10. 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.**



report\_interpretación  
de la reanudación de |

**11. 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.**



report\_01.- Nota  
disposición final 6ª RL

**(recopilación de informes recibidos entre el 16/3/20 y el 23/3/20)**



**Ref.: 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.**

Se plantea por una Sociedad Mercantil Estatal (en adelante, SME) la siguiente consulta: son adjudicatarios de un contrato de servicios para un museo dependiente de un ayuntamiento. El contrato se ha visto suspendido tras el cierre del museo por el estado de alarma, salvo en lo relativo al mantenimiento y limpieza. Respecto del resto de las prestaciones que incluye el contrato, la SME presta por subcontratación una de ellas y no sabe si procede aplicar el art. 34 del RD Ley 8/2020 y entender que ha de considerarse como un gasto salarial que ha de incluirse en los daños y perjuicios a indemnizar por el Ayuntamiento (art. 34.1.1º del RD Ley) o si debe hacer un ERTE la subcontratista.

Para dar una adecuada respuesta a la consulta planteada, ha de tenerse en cuenta que cuando el contratista acude a la subcontratación para la ejecución del contrato, surgen dos relaciones jurídicas diferenciadas: por una parte, la que liga a la entidad del sector público contratante (en este caso, el Ayuntamiento) con el contratista (en este caso, la SME consultante) y, por otra, la que vincula al contratista (en este caso, la SME consultante) con el subcontratista, siendo esta última relación ajena por completo a la Administración contratante, como así lo corrobora el artículo 215.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) al disponer que “los subcontratistas quedarán obligados solo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración”.

Sentado lo anterior, ha de precisarse cuál es la finalidad del artículo 34.1 del Real Decreto-Ley 8/2020, cuestión a la que este Centro Directivo ya dio respuesta en una consulta anterior en los siguientes términos:

“Entendemos 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

CORREO ELECTRÓNICO:

aeconsultivo@mjusticia.es

C/ AYALA, 5  
28001 MADRID  
TEL.: 91 390 47 55  
FAX: 91 390 46 92

CSV : GEN-62b7-d65f-b00c-655a-3c2b-1d61-b30b-d491

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

FIRMANTE(1) : SILVIA GARCÍA MALSIPICA | FECHA : 23/03/2020 16:43 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 23/03/2020 16:43





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 contratación.

En consecuencia, y 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”.

Coherentemente con su finalidad (proteger al contratista que tenga dificultades para poder ejecutar los contratos públicos que le hayan sido adjudicados), el artículo 34.1 del Real Decreto-Ley 8/2020 prevé que el contratista afectado por la suspensión del contrato sea indemnizado por la entidad adjudicadora de los “daños y perjuicios efectivamente sufridos por éste durante el periodo de suspensión, previa solicitud y acreditación fehaciente de su realidad, efectividad y cuantía por el contratista”.

Es más, el artículo 34.1.1º del Real Decreto-Ley 8/2020 limita el alcance de los daños y perjuicios indemnizables que, según dice el precepto, “serán únicamente los siguientes”:

“1.º 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.

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 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.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”.

Teniendo en cuenta la finalidad del precepto antes indicada y su carácter de norma excepcional que, ex artículo 4.2 del Código Civil, no puede extenderse a supuestos no comprendidos en ella, 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, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (en adelante, TRLET), esto es, a “los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección” del contratista, en este caso la SME consultante, sin que puedan 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 es obvio que el la SME contratista no tiene relación laboral con tales trabajadores ni, por tanto, ha abonado de manera efectiva ningún salario a tales trabajadores.

Cosa distinta es que los costes laborales de la subcontrata se hubieran tenido en cuenta por la SME para hacer su oferta. Sin embargo, el que los costes salariales de la subcontrata fueran tenidos en cuenta para hacer su oferta el contratista, no los convierte en gastos salariales efectivamente abonados y soportados por el éste en la ejecución del contrato que lo liga a la entidad del sector público contratante a los efectos del artículo 34.1.1º del Real Decreto-Ley 8/2020.

En consecuencia, entiende este Centro Directivo que los salarios abonados por el subcontratista de la SME a sus trabajadores no pueden considerarse un gasto de personal indemnizable al contratista (artículo 20 del TRLET) al amparo del artículo 34.1.1º del Real Decreto-Ley 8/2020.





En relación a la cuestión de si la empresa subcontratista debe proceder a realizar un ERTE a sus trabajadores, entiende este Centro Directivo que esa es una decisión que corresponde en exclusiva a la empresa subcontratista, por formar parte de su poder de dirección (artículo 20 del TRLET) y en la que la SME consultante no puede intervenir en virtud del principio de relatividad de los contratos, al ser la relación del subcontratista con sus propios trabajadores una “res inter alios acta” (artículo 1257 del Código Civil).

*El presente informe ha sido evacuado por la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, lo que certifico como Subdirectora de Coordinación Auditoría y Gestión del Conocimiento.*

*Silvia García Malsipica*





MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS  
SERVICIOS CONSULTIVOS

## 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.

La disposición final sexta 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, modifica el 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, que pasa a tener la siguiente redacción:

### «Artículo 16. Contratación.

1. 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, 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.

2. De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, 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. En estos casos, 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 mencionada Ley 9/2017, 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. De la justificación de la decisión adoptada deberá dejarse constancia en el expediente.

3. 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.»

CORREO ELECTRÓNICO:

consultivo@dsje.mju.es

C/ AYALA, 5  
28001 MADRID  
TEL: 91 390 47 55  
FAX: 91 390 46 92

CSV : GEN-379f-979f-2d70-196d-1c68-647d-4548-392b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

FIRMANTE(1) : CONSUELO CASTRO REY | FECHA : 21/03/2020 17:45 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 21/03/2020 17:45





Con carácter general, el artículo 198.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) dispone que *“el contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta por el importe de las actuaciones preparatorias de la ejecución del contrato y que estén comprendidas en el objeto del mismo, en las condiciones señaladas en los respectivos pliegos, debiéndose asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía”*.

Por su parte, el artículo 240.2 de la LCSP dispone, al regular el contrato de obras, que *“el contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio de materiales o equipo de maquinaria pesada adscritos a la obra, en las condiciones que se señalen en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares y conforme al régimen y los límites que con carácter general se determinen reglamentariamente, debiendo asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía”*. La remisión reglamentaria que efectúa el artículo 240.2 de la LCSP ha de entenderse efectuada al artículo 157 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que regula el régimen de garantías exigibles en los abonos a cuenta por acopios en el contrato de obras.

Así las cosas, el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, en la redacción dada por la disposición final sexta del Real Decreto-ley 8/2020, además de formular una declaración legal de que las medidas que directa o indirectamente sean adoptadas por la Administración General del Estado para hacer frente al COVI-19 justifican la necesidad de actuar de manera inmediata, a los efectos del artículo 120 de la LCSP, permite que en la contratación de emergencia que efectúen la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de Derecho Público no sea de aplicación el régimen de garantías legalmente previsto respecto de los abonos a cuenta vinculados a actuaciones preparatorias del contratista.

Dado que el artículo 16.2 del Real Decreto-ley 7/2020 circunscribe su ámbito subjetivo de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos y entidades de Derecho Público, se formula consulta sobre la





posibilidad de que otras Administraciones Públicas territoriales, y los organismos públicos y entidades de Derecho Público dependientes de las mismas, puedan 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.

Se aprecia fundamento jurídico para concluir en sentido afirmativo, por los siguientes motivos:

- El artículo 120 de la LCSP regula la contratación de emergencia, como procedimiento excepcional de contratación aplicable *“cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”*. A la vista de las actuales circunstancias concurrentes, y en aras de los principios de celeridad y eficacia, la emergencia sanitaria derivada del COVID 19 ha sido expresamente calificada por una por norma con rango legal como situación de necesidad que justifica la aplicación del procedimiento de emergencia por la Administración General del Estado.

Así las cosas, no se advierte impedimento legal que impida calificar esa misma situación de emergencia sanitaria que afecta a todo el territorio nacional (como se desprende de la declaración del estado de alarma operada por el Real Decreto 463/2020), 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 siendo idéntica en todo el territorio nacional la situación fáctica a la que se refiere el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 (en la redacción dada por la disposición adicional sexta del real Decreto-ley 8/2020), y similares las razones de necesidad que han de atender los órganos de contratación de todas las Administraciones Públicas, 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 de las comunidades autónomas, pues *ubi eadem ratio est, ibi eadem dispositio iuris esse debet*.







- Dado que, conforme a lo indicado, las Comunidades Autónomas pueden hacer uso del procedimiento de contratación de emergencia invocando, como presupuesto para la aplicación del artículo 120 de la LCSP, la emergencia sanitaria vinculada al COVID 19, y que dicho procedimiento se caracteriza por la posibilidad de que el órgano de contratación adopte las medidas necesarias para remediar el acontecimiento o satisfacer la necesidad sobrevenida, sin necesidad de tramitar el expediente de contratación ni *“sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente”*, el propio artículo 120 de la LCSP avalaría la dispensa, en estos supuestos, del régimen legal general de garantías por abonos a cuenta, tal y como explicita, respecto de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público, el artículo 16.2 del Real Decreto-ley 7/2020.

Sin perjuicio de que, por las razones expuestas, se aprecie fundamento jurídico suficiente para considerar aplicable el régimen de dispensa de garantías en los pagos a cuenta por las actuaciones preparatorias de los contratistas, en las contrataciones de emergencia de las comunidades autónomas, en aras del principio de seguridad jurídica cabe valorar la conveniencia de dictar alguna disposición legal expresa que así lo explicita.

En Madrid,  
LA ABOGADA GENERAL DEL ESTADO  
Consuelo Castro Rey





## NOTA INFORMATIVA SOBRE LA TRAMITACIÓN Y EJECUCIÓN DE CONTRATOS BASADOS EN ACUERDOS MARCO DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

### 1. Suspensión de los procedimientos de adjudicación de contratos basados y sus prórrogas

#### 1.1 Regla general

Conforme se establece en la disposición adicional tercera “Suspensión de plazos administrativos” 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 adelante Real Decreto 463/2020 o Real Decreto), se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. La suspensión de los plazos administrativos resultará en la imposibilidad de continuar la tramitación de un contrato basado.

La suspensión se aplicará a todo el sector público.

Esta condición suspensiva afectará a las peticiones que, aun constanding en la aplicación Conecta-Centralización con anterioridad al 14 de marzo de 2020, no hubiesen sido adjudicadas en esa fecha.

El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el citado real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

#### 1.2 Excepciones.

Adicionalmente, la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, modificada en su redacción por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, admite excepciones a la regla general de suspensión automática de términos e interrupción también automática de plazos de los procedimientos del sector público.

Por lo que a los contratos basados en acuerdos marco del sistema estatal de contratación centralizada se refiere, el **órgano competente del organismo petitionario** podrá acordar **motivadamente** la continuación de los procedimientos administrativos en los siguientes casos:

- a) Procedimientos referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma.
- b) Procedimientos indispensables para el interés general o el funcionamiento básico de los servicios.
- c) En los supuestos previstos en el apartado tercero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.

El procedimiento a seguir para tramitar los contratos basados, en el caso de acordarse la no suspensión de los procedimientos, será el previsto en cada acuerdo marco con las siguientes especificidades:

a) Contratos basados de adjudicación directa. El órgano competente del organismo petitionario dictará el acuerdo de no suspensión del procedimiento el cual se deberá adoptar previa conformidad de la empresa propuesta como adjudicataria. Tanto el acuerdo de no suspensión como la conformidad deberán adjuntarse en el apartado *Otra documentación* de la aplicación Conecta-Centralización.

b) Contratos adjudicados mediante la convocatoria de una segunda licitación.

En estos supuestos el órgano competente de los organismos interesados deberá dictar acuerdo de no suspensión de los procedimientos, conforme a las situaciones que se indican a continuación.

- **Si el acuerdo de no suspensión se dictase antes de realizar las invitaciones a la licitación**, junto con las invitaciones se deberá publicar, o, en su caso, comunicar a la totalidad de las empresas invitadas a la licitación, el acuerdo de no suspensión. Éste se incorporará en el apartado *Otros documentos* de la aplicación Conecta-Centralización, adicionalmente, en el apartado condiciones y términos de la propuesta de adjudicación, se deberá hacer referencia al acuerdo dictado indicando expresamente órgano que lo dictó, fecha y supuesto de los

contemplados en el Real Decreto 463/2020 en el que se fundamenta dicho acuerdo

- **Si, por el contrario, las invitaciones a la licitación ya se hubieran realizado sin que en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 463/2020 hubiese finalizado el plazo de presentación de ofertas**, en el supuesto de acordarse la no suspensión, el cómputo del plazo se reanudará a partir de la fecha de notificación del citado acuerdo a los licitadores o la publicación del mismo. Al igual que en el supuesto anterior, al introducir en Conecta-Centralización la propuesta de adjudicación, en el apartado condiciones y términos se deberá hacer referencia al acuerdo dictado indicando expresamente órgano que lo dictó, fecha y supuesto de los contemplados en el Real Decreto 463/2020 en el que se fundamenta dicho acuerdo. Además, se incorporará en el apartado *Otros documentos* el citado acuerdo de no suspensión.
  
- **Si ya hubiesen finalizado los plazos de presentación de ofertas en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 463/2020 (14 de marzo de 2020)**, el órgano competente podrá acordar la no suspensión del procedimiento previa conformidad de la empresa propuesta como adjudicataria. Al introducir en Conecta-Centralización la propuesta de adjudicación, en el apartado condiciones y términos se deberá hacer referencia al acuerdo dictado indicando expresamente órgano que lo dictó, fecha y supuesto de los contemplados en el Real Decreto 463/2020 en el que se fundamenta el citado acuerdo de no suspensión. Adicionalmente este acuerdo, así como la conformidad del adjudicatario se incorporarán en el apartado *Otros documentos* de la aplicación Conecta-Centralización.

Los organismos peticionarios podrán acogerse a la reducción de los plazos de presentación de ofertas, sí esta situación resulta necesaria y es admisible según los pliegos reguladores e instrucciones de cada acuerdo marco.

c) Prórrogas de contratos

Además de los trámites ordinarios que estén previstos en cada uno de los acuerdos marco, el órgano competente del organismo peticionario deberá acordar motivadamente

la no suspensión del procedimiento de tramitación de la prórroga conforme a los supuestos previstos en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020. El citado acuerdo, junto con los trámites ordinarios en los que debe constar necesariamente el informe favorable de la prórroga del Servicio Jurídico y la aceptación del adjudicatario, se acompañarán en el apartado correspondiente a *Otros documentos* de la aplicación Conecta-Centralización.

## 2. Suspensión de la ejecución de los contratos basados

Por otra parte, el Real Decreto ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, contiene en su artículo 34 otras medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19 que afectan a los **contratos públicos de servicios y suministros de prestación sucesiva**, vigentes a la entrada en vigor de esta norma (18 de marzo de 2020).

### 2.1 Suspensión automática

El Real Decreto-ley 8/2020 prevé la suspensión de los contratos públicos de servicios y suministros de prestación sucesiva cuya ejecución devenga imposible como consecuencia del COVID-19 o de las medidas adoptadas por el Estado, las Comunidades Autónomas o la Administración Local.

La suspensión se solicitará por los organismos interesados a la DGRCC, a instancia del contratista que deberá reflejar en su petición 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. A lo anterior, el organismo peticionario deberá adjuntar un informe motivado en el que proponga la aceptación o denegación de la suspensión de la ejecución del contrato basado que se propone.

La suspensión será acordada por la DGRCC, y dictada la resolución, sus efectos serán automáticos y se retrotraerán al momento en que se produjo la situación de hecho que impidió la prestación.



Si al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantiza la continuidad de la prestación como consecuencia de la suspensión de los procedimientos de contratación derivada de la aplicación del Real Decreto 463/2020, se podrá aplicar lo previsto en el artículo 29.4 de la LCSP

El órgano competente del organismo interesado deberá notificar al contratista el fin de la suspensión indicando que la prestación puede reanudarse por haber cesado las circunstancias o medidas que la que impedían la ejecución, momento en que se reanudará la misma.

## 2.2 Excepciones a la suspensión de la ejecución

La suspensión no será de aplicación en ningún caso “*a los contratos de servicios de seguridad, limpieza o mantenimiento de sistemas informáticos*” según lo estipulado en el artículo 34 apartado 6.c) del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico u social del COVID-19.

Firmado electrónicamente por:

Paloma Rosado Santurino. Directora General de Racionalización y Centralización de la Contratación.



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS  
SERVICIOS CONSULTIVOS

## Consulta sobre si el artículo 34 del Real Decreto-I 8/2020, resulta aplicable a las sociedades estatales (y fundaciones del sector público)

Se plantea la duda de si el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 resulta aplicable a las sociedades estatales (y fundaciones del sector público), y ello porque el precepto alude la suspensión de los "contratos públicos", siendo así que los contratos celebrados por entidades del sector público que tienen naturaleza jurídico- privada, son siempre contratos privados.

Entendemos que el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 resulta aplicable a todas las entidades del sector público. Y ello por los siguientes motivos:

1º. El precepto se refiere, ciertamente, a los contratos públicos, pero añade a continuación que "celebrados por las entidades pertenecientes al sector público, en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público...". Los contratos de las sociedades estatales y fundaciones del sector público son, conforme al artículo 26 de la LCSP, contratos privados, y pese a ello el precepto no distingue, declarándose aplicable respecto de toda la contratación del sector público, definido, además, conforme al artículo 3 de dicho texto legal, en el que se incluyen estas entidades jurídico- privadas (sociedades mercantiles y fundaciones del sector público). Parece claro que la norma ha querido establecer un mandato aplicable a todo el sector público.

2º. Abunda en ello el Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2020, que declara lo siguiente: En cuarto lugar, se establecen medidas para evitar los efectos negativos sobre el empleo y la viabilidad empresarial derivados de la suspensión de contratos públicos, impidiendo la resolución de contratos públicos por parte de todas las entidades que integran el sector público..."

3º. El presupuesto de hecho que toma en consideración el precepto es la imposibilidad de ejecución de los contratos derivada de la actual emergencia sanitaria, pues se alude a contratos "cuya ejecución devenga imposible como consecuencia del COVID 19". Esas dificultades de ejecución concurren en todos los contratos del sector público, con independencia de que las entidades contratantes sean Administraciones y entidades de Derecho público, o entidades de naturaleza privada pertenecientes al sector público.

4º. En fin, la finalidad de evitar efectos negativos sobre el empleo y la viabilidad empresarial está también presente en los contratos celebrados por las sociedades estatales y las fundaciones del sector público, que tienen en ocasiones un volumen de contratación muy relevante tanto en cuanto al número de contratos celebrados como por su importe.

CORREO ELECTRÓNICO:

aeconsultivo@mjusticia.es

C/ AYALA, 5  
28001 MADRID  
TEL: 91 390 47 55  
FAX: 91 390 46 92

CSV : GEN-6e62-7576-7a98-8913-80c9-e692-14b2-306a

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : SILVIA GARCÍA MALSIPICA | FECHA : 19/03/2020 10:47 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 19/03/2020 10:47





Por todo ello, entendemos que el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 se aplica a los contratos de todo el sector público.

*El presente informe ha sido evacuado por la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, lo que certifico como Subdirectora de Coordinación Auditoría y Gestión del Conocimiento.*

*Silvia García Malsipica*







MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS  
SERVICIOS CONSULTIVOS

## Consulta sobre el artículo 34.1 del RD-L 8/2020 (párrafos primero y séptimo)

Se plantea una duda relativa a la interpretación de los párrafos primero y séptimo del apartado 1 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020.

El artículo 34.1 dispone lo siguiente:

*"Los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva, vigentes a la entrada en vigor de este real decreto ley, celebrados por las entidades pertenecientes al Sector Público, en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, cuya ejecución devenga imposible como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo, quedarán automáticamente suspendidos desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación y hasta que dicha prestación pueda reanudarse. A estos efectos, 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.*

(...)

*La aplicación de lo dispuesto en este apartado solo procederá cuando el órgano de contratación, a instancia del contratista, y en el plazo de cinco días naturales, hubiera apreciado la imposibilidad de ejecución del contrato como consecuencia de la situación descrita en su primer párrafo. Con esta finalidad 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. Las circunstancias que se pongan de manifiesto en la solicitud podrán ser objeto de posterior comprobación. Transcurrido el plazo indicado sin notificarse la resolución expresa al contratista, esta deberá entenderse desestimatoria".*

Existe cierta contradicción entre el carácter automático de la suspensión al que alude el párrafo primero del artículo 34.1, y la necesidad de que la aplicación de dicho apartado y, consecuentemente, de la suspensión contractual automática que en el mismo se contempla, haya de tener lugar a instancia del contratista, y previa justificación de las circunstancias que el párrafo séptimo del artículo 34.1 se establecen, que serán apreciadas por el órgano de contratación.

CORREO ELECTRÓNICO:

aeconsultivo@mjusticia.es

C/ AYALA, 5  
28001 MADRID  
TEL.: 91 390 47 55  
FAX: 91 390 46 92

CSV : GEN-b97a-ab13-854f-6441-3097-a872-678d-aa69

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

FIRMANTE(1) : SILVIA GARCÍA MALSIPICA | FECHA : 19/03/2020 10:47 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 19/03/2020 10:47





Entendemos 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 contratación.

En consecuencia, y 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.

*El presente informe ha sido evacuado por la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, lo que certifico como Subdirectora de Coordinación Auditoría y Gestión del Conocimiento.*

*Silvia García Malsipica*

