

---

**DUDAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS APROBADAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19.**

**(23/03/20)**

**PARTE PRIMERA.- SOBRE LA INCIDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS EN FASE DE LICITACIÓN (RD 463/2020.**

**Suspensión de plazos. D.A. 3ª)**

[**NOTA PREVIA:** La [nota informativa elaborada por la Junta Consultiva de Contratación pública del Estado](#) puede ayudar a dar respuesta a varias de las preguntas que se formulan en este apartado].

**1.- Actos preparatorios de la licitación.** Considera la [Circular 1/2020, de 16 de marzo, de la Dirección de Patrimonio y Contratación \(País Vasco\) \[en lo sucesivo Circular 1/2020\]](#) que los actos preparatorios de los expedientes de contratación se podrán seguir tramitando con total normalidad. ¿Se considera correcta esta interpretación? (001).

Tal y como señala la [Circular 1/2020](#) 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. ¿Se considera correcta esta interpretación? (002).

**2.- Contratos en fase de presentación de ofertas.** En este caso, parece resultar incontestable la consideración que se realiza en la [Circular 1/2020](#) en el sentido de que los plazos de presentación de ofertas quedan interrumpidos ¿Se considera correcta esta interpretación? (003).

Ahora bien, si la oferta ha sido ya presentada, ¿Se debe admitir, o deberá devolverse para que la misma se presente cuando se reanude el plazo? (004) ¿Si no debe devolverse la oferta, puede el licitador, sin ser penalizado por ello, solicitar su retirada en cualquier momento mientras dure la suspensión? (005) ¿Si no debe devolverse, debe ser ratificada por el licitador cuando se reanude el plazo? (006).

**3.- Contratos en fase de valoración.** Al tratarse de una actuación interna, parece que la suspensión no debe afectar a la valoración de las ofertas, su clasificación, la propuesta de la mesa, la aceptación de la misma por el órgano de contratación y la posterior designación de la oferta como la más ventajosa por parte del órgano de contratación. ¿Es correcto? (007).

Designada la oferta como la más ventajosa por el órgano de contratación ¿Cabe requerirle al propuesto como adjudicatario que presente la documentación a la que hace referencia el artículo 150.2 de la LCSP? (008).

Como continuación, en su caso, de la pregunta anterior: requerido el licitador que ha presentado la oferta más ventajosa, parece obvio que, al encontrarse suspendidos los plazos, no se encuentra obligado a la presentación de la documentación hasta el momento en que se levante la suspensión, (¿Es correcto? (009)) ahora bien ¿Puede el licitador voluntariamente presentar la documentación que le ha sido requerida, y así, en su caso, ser designado adjudicatario? (009).

**4.- Contratos adjudicados frente a los que cabe REMC.** De encontrarse el contrato adjudicado y no haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación (REMC), no cabe duda de que el plazo para su interposición ha quedado suspendido, ahora bien ¿Tal suspensión es efectiva, en el supuesto de que únicamente haya presentado oferta un licitador? (010) ¿Y si habiendo presentado oferta varios, el resto de los licitadores manifiesta de modo fehaciente que no presentará REMC cuando ello sea posible, cabe continuar con el procedimiento? (011).

De haberse interpuesto el REMC, la tramitación del recurso también se suspende, según criterio manifestado por el [OARC](#), el [TARCCYL](#), y el [Tribunal catalán de Recursos Contractuales](#). (Puntualización: si bien las notas del OARC y TCRC señalan una suspensión total en la tramitación de cualquier recurso, el TARCCYL indica en su nota que este Tribunal “... *dictará resolución sobre los recursos especiales y reclamaciones cuya tramitación hubiera concluido y únicamente estuvieran pendiente de resolución.*”).

De haberse resuelto el REMC de modo favorable respecto a quién hubiera sido designado como adjudicatario, ¿Cabría proceder a la formalización del contrato, si

requerido el adjudicatario, voluntariamente accede a ello? (012) (Entendemos que, al encontrarse suspensos los plazos, en ningún caso podría ser obligado a ello ¿Es correcta esta interpretación? (013).

**5.- Contratos adjudicados frente a los que habiendo sido posible la presentación de REMC, el mismo no ha sido interpuesto.** ¿Aunque el plazo para la formalización quede suspendido, cabe requerir al adjudicatario para que formalice el contrato? (014) ¿Cabría proceder a la formalización del contrato si, requerido el adjudicatario, voluntariamente accede a ello? (015) (Entendemos que, al encontrarse suspensos los plazos, en ningún caso podría ser obligado a ello ¿Es correcta esta interpretación? (016).

**6.- Contratos adjudicados frente a los que no cabe REMC.** Dado que los recursos administrativos ordinarios, no tienen efectos suspensivos en el procedimiento, ¿Cabría proceder a la formalización del contrato, si requerido el adjudicatario, voluntariamente accede a ello? (017) (Entendemos que, al encontrarse suspensos los plazos, en ningún caso podría ser obligado a ello ¿Es correcta esta interpretación? (018).

**7.- Reticencias a la formalización.** Si como respuesta a las cuestiones anteriores, resultase posible avanzar en la formalización del contrato si esta fuera (también) la voluntad del adjudicatario, ante posibles temores por parte de éste, dada las incertidumbres actuales, de no poder ejecutar el contrato en el modo/plazo exigido, mientras se encuentre vigente el estado de alarma ¿Cabe formalizar el contrato, bajo la condición de que en tanto dure el estado de alarma, se podrá suspender la ejecución del mismo, por la mera manifestación de voluntad en este sentido por parte el contratista? (019).

**8.- Reanudación.** En todos los supuestos anteriores en que sea de aplicación ¿La reanudación de los plazos es automática una vez se levante el estado de alarma, o precisa de un acto/manifestación expresa en tal sentido por parte del órgano de contratación? (020).

¿Podría el adjudicatario renunciar a formalizar el contrato una vez se levante la suspensión por pérdida de vigencia del estado de alarma en caso de que el contrato devenga deficitario por haberse incrementado el precio de los productos adquiridos a terceros proveedores a partir de los cuales se formuló la oferta económica? (021). En caso negativo, ¿Podría plantearse un reequilibrio? (022).

¿Se confirma el criterio de la Abogacía General del Estado, contenido [en este informe](#)? (023) Recordar que el mismo concluye “...*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”.* “

¿Qué ocurre con los términos ya fijados, posteriores a la fecha en que se levante la suspensión de términos y plazos prevista en el RD 463/2020? (024) Supongamos que la suspensión de plazos finalmente se levante el lunes 13 de abril, y supongamos que ya con anterioridad al 14 de marzo se hubiera fijado ese 13 de abril como el término en el que se habrá de efectuar una determinada actuación, relacionada en este caso con la contratación pública (resulta obvio que esta misma cuestión cabe plantearla respecto a cualquier otro tipo de procedimiento administrativo o judicial). ¿Llegada esa fecha del 13 de abril, de no existir pronunciamiento previo de la Administración implicada en orden a su modificación, resulta inamovible, esto es, no se verá finalmente afectada por la suspensión decretada?

¿Es posible continuar tramitando la prorroga ordinaria de un contrato (art.29), interrumpida por la declaración de estado de alarma? (025)

---

**SEGUNDA PARTE.- INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 34 MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19 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.**

**1.- Cuestiones generales**

**Normativa autonómica y normativa estatal.** ¿Prevalece la normativa estatal (RDL? 8/2020,) sobre la normativa autonómica anterior -o simultánea- a ella, aun en el supuesto de que esta última estableciese condiciones más ventajosas a favor del contratista? (026). Dado el título competencial (D.F. 8ª) por el que se dicta el RDL 8/2020 parece no existe duda de que la norma se aplica a todo el sector público estatal, autonómico (ver pregunta siguiente) o local. Ahora bien, existen disposiciones autonómicas anteriores -o de la misma fecha-, que o bien reconocen mayores derechos indemnizatorios a favor del contratista, o incluso definen situaciones no previstas en el RDL. [A modo de ejemplo, 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 de la Generalitat de Catalunya](#), reconoce (Art.1), el derecho de los contratistas de determinado tipo de contratos a que le sean abonados entre otros conceptos, el importe correspondiente a un 3% del precio de las prestaciones que se tendrían que haber ejecutado durante el periodo de la suspensión. ¿Se entiende que se mantiene este concepto indemnizatorio -por otra parte previsto en el [artículo 208 de la LCSP](#)- a pesar de que el mismo no se contempla en el RDL 8/2020?

¿La normativa prevista en el RDL 8/2020 en materia de contratación es aplicable a la Comunidad Foral de Navarra? (027) Navarra se constituye como la única comunidad autónoma del Estado con competencia legislativa exclusiva en materia de contratación pública, lo que se plasma en la actual *Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos*, (recientemente modificada por la Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2020), lo que lleva a plantearse la pregunta formulada.

**Contratos suspendidos previa la publicación del RDL 8/2020.** ¿Los contratos que al momento de publicarse el RDL se encontraban ya suspendidos por el impacto

del COVID-19 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 208 de la LCSP por el impacto del deben seguir rigiéndose por dicha normativa en cuanto a tramitación, indemnizaciones, etc? (028).

**Contratos menores.** ¿El procedimiento de suspensión previsto en el RDL 8/2020 se aplica igualmente a los contratos menores? (029). Considera la AGE en [este informe](#) que *“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.”* Se trata por lo tanto de confirmar o negar virtualidad a este criterio.

**Ámbito subjetivo de aplicación.** ¿A que tipo de organismos del sector público se aplican las previsiones del artículo 34? (030) Se plantea la duda de si el artículo 34 del RDL 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. Se trataría de confirmar el criterio de la Abogacía General del Estado manifestado [en este informe](#), en el que concluye: *“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: (...)”*

**Suspensión parcial y modificación de los contratos.** ¿Cabe solicitar/acordar/decretar la suspensión parcial de aquellos contratos a los cuales la actual situación los hace inejecutables, pero sólo parcialmente? (031) (p. ej. contrato consistente en un servicio de información en parte presencial “cara al público” - inejecutable-, y en parte mediante atención telefónica).

¿De no ser posible la suspensión parcial, de que modo cabría continuar ejecutando la parte si ejecutable del contrato? ¿A través de un nuevo contrato? (032).

¿Cabe, de algún modo modificar el modo inicialmente previsto de ejecutar el contrato, adaptándola a las nuevas circunstancias, sin que, en esencia se entienda modificado el objeto de la prestación? (en el ejemplo anterior incrementar la atención telefónica o proporcionarla también vía telemática). (033).

¿Cabe considerar las circunstancias actuales como causa para modificar el contrato? ¿En concreto, en que supuesto del artículo 205 podría subsumirse? ¿Bajo qué circunstancias se entenderán cumplidos los requisitos establecidos en este artículo? (034).

**Duración de la suspensión del contrato.** Según se señala en el artículo 34 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. Podría ocurrir que se ordenase tal reanudación mucho más allá del momento en que se levantase el estado de alarma, -no existiendo ningún otro tipo de limitación a la actividad- Por ejemplo, si el contrato consiste en la prestación de un servicio a un centro escolar, ¿Si levantado el estado de alarma el contrato se mantiene en suspenso, cabe modificar el sistema de indemnización aplicando el artículo 208 de la LCSP? (035) ¿Puede el contratista adoptar otras medidas si se dan los presupuestos para ello (solicitar la resolución)? (036).

## **2.- Contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva**

### **Procedimiento para declarar la suspensión.**

¿La suspensión de los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva, se produce de modo automático o debe ser declarada -aun lo sea retroactivamente- por el órgano de contratación? ¿Debe solicitarse la suspensión por el contratista? (037). El artículo 34.3 de este RDL, referido al contrato de obras, establece un procedimiento claro (el contratista lo solicita, y el órgano de contratación decide en cinco días naturales).

Por el contrario, tal y como se encuentra redactado el artículo 34.1 del RDL 8/2020 [*“1. Los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva, (...) cuya ejecución devenga imposible (...) **quedarán automáticamente suspendidos desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación (...)**”*] parece indicar que no es necesaria que se declare la suspensión del contrato por el ente público.

Sin embargo, más adelante, en ese mismo apartado 1 (párrafo 7), sí parece exigir una solicitud previa por parte del contratista, y una declaración de suspensión por el órgano de contratación: *“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 (...)*

Se trataría de confirmar el criterio que mantiene la Abogacía General del Estado, quién en [este informe](#) concluye 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.”*

¿Si la suspensión ha de ser solicitada por el contratista, supone ello que no puede ser acordada de oficio por el órgano de contratación, aunque resulte obvia la imposibilidad de realizar la prestación? (038).

¿Incorre en algún tipo de responsabilidad el contratista que, debiendo solicitar la suspensión de la ejecución del contrato (por ser obvia la imposibilidad de ejecución), no lo solicite? (039).

Finalmente, si se considera que la suspensión ha de ser solicitada por el contratista, ¿La fecha respecto a la que se haga efectiva la suspensión cual será: el 14 de marzo, o la fecha en que se solicite la suspensión, o la fecha que se proponga por el contratista -¿posterior o también es posible la anterior?- si es distinta a la que se solicita, o la fecha en que se acuerde la decisión de suspensión por el órgano de contratación, o la fecha que considere el órgano de contratación -¿a propuesta o no del contratista?-? (040).

El artículo 208.1 de la LCSP señala que de la suspensión *“...se extenderá un acta, de oficio o a solicitud del contratista...”* El RDL no considera de no sea de aplicación el apartado 1 de este precepto- ¿Cabe entender que dicha acta de suspensión no es obligatoria y que únicamente se extenderá cuando lo solicite el contratista y/o considere el ente público, o en todo caso, la solicitud de suspensión de ejecución, con los requisitos que recoge el RDL sustituye a dicha acta? (041).

### **Indemnización. Cuestiones generales**

**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.**



¿Es obligatorio que el contratista tramite un ERTE -pudiendo hacerlo- para poder reclamar esta indemnización o, todo lo contrario, es obligatorio que el contratista NO tramite ningún ERTE -pudiendo hacerlo- para poder acogerse a esta indemnización? ¿O es optativo? (046).

¿Qué se ha de entender por gastos salariales? ¿Incluye la Seguridad Social a cargo del trabajador y a cargo de la empresa? ¿Qué otros conceptos salariales y en su caso extrasalariales abarca? ¿Debería aplicarse lo previsto para el contrato de obras (adaptado al convenio correspondiente)? (047).

**2º) Los gastos de alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos.** Exige el RDL que se acredite por parte del contratista que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido. ¿Serviría como medio de prueba una declaración responsable del contratista sin perjuicio de ulterior comprobación por el ente contratante? ¿Serviría una autorización para consulta de datos de Centros de Trabajo a la Inspección de Trabajo abiertos en la región de la obra? (048).

Respecto a estos costes, se exige además por el RDL que su importe sea inferior al coste de la resolución de tales contratos de alquiler o mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipo. ¿Cuál sería la consecuencia de que su coste fuese superior? (049).

### **3.- Contratos públicos de servicios y de suministros distintos a los de prestación sucesiva.**

**Prorroga.** ¿La ampliación de plazo o prórroga previstas en el artículo 34.2 del RDL 8/2020 es aplicable a los contratos menores? (050). Se trata de confirmar el criterio de la abogacía General del Estado, manifestado [en este informe](#), la cual considera que, efectivamente, las previsiones del artículo 34.2 del *Real Decreto-ley 8/2020* resultan aplicables a los contratos menores, pudiendo darse así la situación excepcional de que su duración sea superior a un año.

¿Si la ejecución del contrato no se ve afectado por la crisis sanitaria, ¿Existe algún impedimento en que el contrato se prorrogue en los términos previstos en la LCSP (artículo 29)? (051).

#### **4.- Contratos de obra.**

**Suspensión no solicitada.** Partiendo del criterio de la AGE de que la suspensión ha de ser solicitada por el contratista, ¿Cabe, como efectivamente se está produciendo, que los entes públicos decreten la suspensión general de ciertos tipos de contratos, suspensión no contemplada -de modo general- en el RDL? (052) Por ejemplo sucede con el Ayuntamiento de Barcelona (Decreto de Alcaldía de 14 de marzo) y con la Generalitat de Cataluña (Decreto Ley 7/2020). Parece evidente que no tendría sentido que el contratista solicitara la suspensión de un contrato que ya estaría suspendido, pero, entonces, ¿cómo se aplica el Real Decreto-Ley 8/2020? ¿Se podría solicitar la indemnización por los conceptos previstos en dicha norma? ¿En qué momento debería plantearse? ¿Podría optarse en este caso a las indemnizaciones previstas en el art. 208 LCSP? (053).

**Contratos a los que aplica.** Señala el artículo 34.3 que lo en él previsto es de aplicación a los contratos cuando “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,” ¿Quiere ello decir que no se aplica esta normativa a los contratos cuya finalización tuviere lugar con posterioridad al levantamiento del estado de alarma? (054).

**Costes de personal** ¿Los costes correspondientes a personal no adscrito el 14 de marzo, pero cuyo concurso pueda resultar imprescindible para llevar a cabo la suspensión de los trabajos (por ejemplo, en ciertas obras, servicio de vigilancia) no cabe incluirlos en los conceptos indemnizables? (055).

**Costes salariales de subcontratistas y proveedores.** ¿En el coste relativo a los salarios cabe incluir los costes de subcontratistas y proveedores? (056). Considera la Abogacía del Estado [en este informe](#) “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.” Se trataría por lo tanto de confirmar o refutar este criterio.

## **5. Contratos de concesión**

A pesar de que únicamente se prevé la suspensión de los contratos públicos de servicios y suministros de prestación sucesiva y los contratos de obras, ¿Cabría solicitar al órgano de contratación correspondiente la suspensión de los contratos públicos de concesión de obras y de concesión de servicios sobre la base de la normativa de contratación pública (i.e. 208 LCSP o 220 TRLCSP)? (057) En caso afirmativo, ¿Los conceptos indemnizatorios una vez levantada la suspensión únicamente serían los previstos en el artículo 34 o los previstos en la normativa de contratación pública (es decir, se incluiría entre los mismos el 3% de las prestaciones dejadas de ejecutar y las indemnizaciones por extinción o suspensión de contratos de trabajo)? (057).

¿La imposibilidad de ejecución del contrato de concesión debe ser total? (058).

### **Contratos excluidos de la regulación del artículo 34**

**Contratos de limpieza.** El artículo 34.6.b), del RDL establece que lo en el previsto no es de aplicación a los contratos de limpieza, ¿Debemos entender que a ningún contrato de limpieza?, ¿Qué ocurre con los contratos de servicio de limpieza de -por ejemplo- centros públicos, que son inejecutables debido al cierre de los mismos? ¿Se les aplica lo previsto en el artículo 208 de la LCSP? (059).

### **Otras cuestiones**

¿Lo previsto en el art 34 se aplicaría a contratos privados, tales como seguros o interpretación artística? (060).4

La disposición adicional sexta que establece que *“las medidas extraordinarias en el ámbito laboral previstas en el presente real decreto-ley estarán sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad”* resulta aplicable en los supuestos de suspensión de la ejecución de contratos previstos en el artículo 34? Es decir, en caso de suspenderse la ejecución del contrato y una vez levantada la misma no mantenerse la plantilla de trabajadores durante 6 meses, ¿procedería la devolución de los costes facturados en el período de suspensión por los conceptos incluidos en el artículo 34? (061).

**Este documento ha sido elaborado por:**



***contratodebras.com***

**Tu web sobre contratación pública en España**