

Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA SOBRE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

La declaración del estado de alarma que se produjo al amparo 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, ha conllevado numerosas consecuencias en el devenir habitual de la contratación pública. En este sentido, se han aprobado diversas medidas con el fin de amortiguar el impacto social y económico de la pandemia, en particular, en lo que tiene que ver con la ejecución de los contratos públicos, afectos en muchas ocasiones de una imposibilidad material de llevarse a término como consecuencia de la situación de emergencia sanitaria.

De este modo, podemos resaltar las previsiones establecidas en la Disposición Adicional 3.^a del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, ya mencionado; en el artículo 16 del [Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo](#); en la Disposición Adicional 8.^a del [Real Decreto-Ley 17/2020 de 5 de mayo](#), y en el artículo 9 del [Real Decreto 537/2020 de 22 de mayo](#). Todas ellas han afectado a uno u otro aspecto de la contratación pública durante el estado de alarma, sin perjuicio de las respectivas previsiones normativas autonómicas. No obstante, lo que aquí nos interesa resaltar es el régimen jurídico excepcional que se ha aprobado en relación con toda ejecución de los contratos públicos que se haya visto alterada como consecuencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Este régimen jurídico singular aparece reflejado en el prolijo y amplio artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Por su carácter excepcional y temporal, como sabemos, desplaza al contenido general de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#) (en adelante, LCSP) y prevalece frente a lo que se pudiera haber acordado en los PCAP.

En primer lugar, en cuanto al ámbito subjetivo, esta norma no se refiere explícitamente a qué entidades aplicarían estos preceptos; no obstante, la Abogacía General del Estado, en su [informe del 14 de abril](#)¹, concretó que se entiende que afecta a todas las entidades previstas en el art. 3 LCSP, relativo al ámbito subjetivo de aplicación de esta ley, independientemente de si se trata o no de una Administración pública stricto sensu.

1. Informe de 14 de abril de 2022, de la Subdirección General de servicios consultivos de la Abogacía General del Estado sobre la aplicación del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, a entidades integrantes del sector público que no celebren contratos públicos.

En segundo lugar, en referencia al ámbito objetivo, en un primer momento este artículo establecía el término «contratos públicos» suscitando dudas sobre si se refería a contratos administrativos formalizados por administraciones públicas exclusivamente o si también comprendía los contratos privados formalizados por poderes adjudicadores que no ostenten la consideración de administración pública. En este sentido, se incorporó a posteriori² el apartado séptimo que clarifica el ámbito objetivo determinando que este se entenderá en su sentido amplio, englobando contratos administrativos y, también, contratos privados formalizados por poderes adjudicadores distintos de las administraciones públicas³.

Igualmente, este apartado señala que formarán parte del ámbito subjetivo aquellos contratos complementarios a un contrato principal, pero necesarios para su ejecución, aunque con algunas particularidades. Por ejemplo, no será de aplicación lo previsto en los apartados 1 y 3 de este artículo en cuanto a la suspensión de determinados tipos de contratos (contratos de obras y de servicios y suministros de prestación sucesiva), ni lo dispuesto en relación con las indemnizaciones aparejadas a la suspensión en el [TRLCSF](#)⁴ (aplicable en su caso a los mismos) ocurriendo lo mismo para las indemnizaciones por suspensión de contratos complementarios en los llamados sectores especiales (agua, energía, transportes y servicios postales). Por su parte, el apartado quinto del artículo a estudio, el artículo 34, también establece algunas precisiones al respecto⁵.

Una vez delimitado el ámbito objetivo y subjetivo de este real decreto-ley, procedemos a analizar las previsiones en materia de suspensión, prórrogas y restablecimiento del equilibrio económico que se prevén, y así se reflejan ordenadamente en este

2. A través del [Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19](#).

3. Todos aquellos contratos que, de acuerdo a sus pliegos, estén sujetos a LCSP, TRICSP a Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, al Libro I del [Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero](#), de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en sectores; seguros privados, planes y fondos de pensiones, ámbito tributario y de litigios fiscales, y a la [Ley 24/2011](#), de 1 de agosto, de contratos del sector públicos en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

4. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

5. «5. Lo dispuesto en este artículo también será de aplicación a los contratos, vigentes a la entrada en vigor de este real decreto-ley, celebrados por entidades del sector público con sujeción a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales o Libro I del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales».

artículo, para cada uno de los tipos contractuales de manera sistemática. Así, en todos ellos se parte de la premisa de que la ejecución deviene imposible por la situación de crisis sanitaria y, en virtud de ello, se establecen determinadas medidas para paliar dichas consecuencias.

En primer lugar, se abordan los contratos de suministros y servicios de prestación sucesiva (art. 34.1), los cuales podrán ser suspendidos total o parcialmente, a instancia del contratista⁶, siendo el órgano de contratación el que debe conceder dicha suspensión en un plazo de cinco días, con resultado desestimatorio si no se pronunciara de forma expresa en plazo. En consecuencia, de producirse dicha suspensión, el órgano deberá abonar la indemnización correspondiente por los daños sufridos durante la suspensión de la ejecución, previa solicitud, entre los cuales pueden figurar los siguientes conceptos indemnizables: gastos salariales⁷; los gastos por mantenimiento de la garantía definitiva; los gastos relativos a alquileres o mantenimiento de maquinaria, siempre que se acredite que dichos medios no pudieron usarse para fines diferentes del objeto contractual al que nos referimos, y los gastos referentes a pólizas de seguro vinculadas al objeto del contrato, previstas en los pliegos y vigentes en el momento de la suspensión.

Por otro lado, cuando se produzca el vencimiento de un contrato de este tipo y no se haya formalizado un nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación como consecuencia de la situación de excepcionalidad declarada y, a su vez, no pueda concretarse dicho contrato, se aplicará lo dispuesto en el art. 29.4 LCSP por el cual se prevé la prórroga del contrato originario «hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de cuatro meses respecto de la finalización del contrato originario». En todo caso, y en otro orden de cosas, la suspensión de cualquier tipo de contrato con arreglo a este artículo no constituirá causa de resolución, de acuerdo con el penúltimo párrafo del art. 34.1.

6. No obstante, aunque el articulado señala la necesidad de que exista esa solicitud para que se produzca la suspensión, en el caso de que esta solicitud no tuviera lugar, y el órgano considerara imposible materialmente que se ejecutara el contrato, este conserva la capacidad de suspender de oficio del contrato, según la [Abogacía General del Estado en su informe del 1 de abril \(Interpretación del art. 34.4 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19\)](#).

7. El personal laboral al que se hubiera aplicado el permiso retribuido recuperable previsto en el [Real Decreto-Ley 10/2020, de 29 de marzo](#), se le abonarán por el poder adjudicador los gastos salariales correspondientes con carácter de abono a cuenta y no de indemnización. En cualquier caso, toda referencia en este artículo a los gastos salariales incluirá los gastos derivados de las cotizaciones a la Seguridad Social, de acuerdo con el apartado octavo de este precepto legal.

Por su lado, el apartado segundo hace referencia a los contratos de servicios y suministros diferentes de los anteriores, que estuvieran vigentes tras la entrada en vigor de este real decreto-ley, que serán susceptibles de prórroga⁸, previo informe del director de obra, cuando el contratista se demore en el cumplimiento de los plazos previstos como consecuencia de la situación de emergencia sanitaria. En este supuesto, tampoco procede la resolución del contrato, ni la imposición de penalidades al contratista por no cumplir con los plazos previstos. Igualmente, se prevé el derecho al abono de los gastos salariales adicionales que se hubieran podido generar en el tiempo perdido, con un límite máximo del 10% del precio inicial del contrato (previa solicitud y acreditación de todas las circunstancias referidas).

Así mismo, también se contemplan en el apartado tercero de este artículo medidas para compensar a los contratistas en el caso de los contratos de obras vigentes, siempre que no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la crisis sanitaria, siendo esta la suspensión del contrato, a instancia del contratista, siguiéndose el mismo procedimiento que para los contratos de servicios o suministros de prestación sucesiva (silencio administrativo negativo cuando transcurra el plazo de cinco días sin procederse a la resolución expresa por parte del órgano de contratación). Igualmente, para aquellos contratos que puedan continuar con su ejecución y que tengan prevista la finalización de la misma durante la vigencia del estado de alarma y, en consecuencia, esta no pueda llevarse a término, el contratista podrá solicitar una ampliación del plazo de entrega.

A su vez, tanto para los contratos de servicios o suministros de prestación sucesiva como para este tipo de contratos, no serán de aplicación los conceptos generales susceptibles de indemnización reflejados en el art. 208.2.a) LCSP. Además, para los contratos de obras tampoco será de aplicación lo previsto en relación con indemnizaciones por causa de fuerza mayor (art. 239 LCSP). En este sentido, también se procederá a la ampliación del plazo de entrega de obra, cuando así sea necesario, a instancia del contratista. En ambos casos, serán indemnizables⁹ los gastos salariales, los gastos de mantenimiento de la garantía definitiva, los gastos de alquileres o resultantes de mantenimiento de maquinaria y demás equipos, y los relativos a pólizas de seguro, al igual que ocurre con los contratos de suministros o servicios de prestación sucesiva.

Igualmente, para los contratos de concesión de servicios y de concesión de obras vigentes, se producirá el restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante dos mecanismos: el primero de ellos, ampliando la duración inicial del mismo hasta

8. En los mismos términos y bajo las mismas circunstancias que lo previsto en los arts. 195.2 LCSP y 100 del [Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas](#).

9. Siempre que el contratista principal, los subcontratistas y los proveedores se encuentren al corriente de sus obligaciones sociales y fiscales y de sus obligaciones para con subcontratistas y suministradores en los términos previstos en la LCSP, a 14 de marzo de 2020.

un máximo de un 15% y el segundo, a través de la modificación de las cláusulas de carácter económico presentes en el contrato. Todo ello se producirá previa solicitud del contratista, y una vez el órgano de contratación aprecie la imposibilidad de ejecución.

Adicionalmente, el apartado sexto de este artículo estipula que todo lo previsto en el mismo (suspensión, prórroga y restablecimiento del equilibrio económico del contrato) no se aplicará a una serie de contratos considerados esenciales en el contexto de emergencia sanitaria, siendo estos: contratos de servicio o suministro sanitario o farmacéutico, contratos necesarios para garantizar la movilidad y la seguridad de los servicios de transporte, contratos de limpieza, de seguridad¹⁰ y de sistemas informáticos y los contratos adjudicados por entidades que coticen en mercados oficiales y no obtengan ingresos de los Presupuestos Generales del Estado, todo ello sin perjuicio de las posibles medidas a adoptar por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Finalmente, no podemos terminar este trabajo sin hacer referencia a las particularidades relativas a la suspensión de los contratos públicos de interpretación artística y de espectáculos, reguladas en el art. 4 del [Real Decreto-Ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#). En este precepto se establece que cuando se establezca la modificación o suspensión de un contrato de esta índole, de cuantía inferior a 50.000€, se podrá acordar por el órgano de contratación el abono al contratista de hasta un 30% del precio del contrato, como anticipo a cuenta. Así mismo, también se prevé una indemnización que no será inferior al 3% ni superior al 6% del precio del contrato.

Como podemos apreciar, en este contexto de crisis sanitaria el legislador ha previsto una serie de medidas centradas en cada tipo contractual en particular, atendiendo a sus singularidades, con el fin de proteger al máximo al contratista en una situación de indudable incertidumbre, no solo social, sino también económica, con el objetivo final de aminorar los posibles, y en algunos casos inevitables, perjuicios económicos derivados de la pandemia. Así, se agrupan en tres tipos de medidas, siendo estas la suspensión extraordinaria de los contratos (estipulándose la consecuente indemnización), la prórroga de los mismos o medidas destinadas al restablecimiento del equilibrio financiero del contratista.

Paula M.^a TOMÉ DOMÍNGUEZ
Personal Investigador en Formación
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
paulatomedom@usal.es

10. En los supuestos de contratos de servicios de limpieza o de seguridad, será posible su suspensión total o parcial (de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 34.1) cuando los edificios en los que se presenten dichos servicios hayan sido cerrados como consecuencia de la crisis sanitaria.