



LA SUSPENSIÓN E INTERRUPCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19

THE SUSPENSION AND INTERRUPTION OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN SPAIN AS A CONSEQUENCE OF COVID-19

JAVIER JUNCEDA*

Doctor Honoris Causa de la Universidad Ricardo Palma

Recibido: 22/07/2020

Aceptado: 12/08/2020

Resumen

La crisis del COVID-19 ha generado el establecimiento de diversas normativas para contrarrestar las consecuencias que esta ha ocasionado en el plano social y económico.

Este es el caso del Estado español, quien durante la pandemia ha asistido a diferentes formulaciones y modificaciones de sus preceptos, entre ellas, las medidas adoptadas para evitar los efectos negativos sobre el empleo y la viabilidad empresarial derivados de la suspensión de contratos públicos.

En ese sentido, el presente artículo abordará la aplicación y consecuencias de estas nuevas normativas, desde un punto de vista crítico.

Palabras clave

Contratos públicos de servicios, suministros, suspensión e interrupción, convocatoria de licitación

Abstract

The COVID-19 crisis has generated the establishment of various regulations to counteract the consequences that this has caused in the social and economic sphere.

This is the case of the Spanish State, which during the pandemic has witnessed different formulations and modifications of its precepts, among them, the measures adopted to avoid the negative effects on employment and business viability derived from the suspension of public contracts.

In this sense, this article will address the application and consequences of these new regulations, from a critical point of view.

Keywords

Public contracts for services, supplies, suspension and interruption, call for bids

* Académico Correspondiente de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Legislación y de Número de la Real de Jurisprudencia del Principado de Asturias. Doctor Honoris Causa por la Universidad Ricardo Palma.

1. La suspensión de los contratos del sector público tras la promulgación del decreto de alarma por real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo

Hasta la entrada en vigor del R.D.-Ley 8/2020 —que, a tenor de la disposición final novena de la norma fue en el día 17 de marzo de 2020—, la suspensión de los contratos del sector público se disciplinaban en España básicamente en los artículos 208 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de dicho sector, con carácter general; en el artículo 245 letras a), b) y c), respecto de los contratos de obras; en los artículos 308 y siguientes en relación con los contratos de servicios; y, en fin, en los artículos 306 y siguientes sobre los contratos de suministros, entre otros.

Sin embargo, tras la entrada en vigor del citado Decreto-Ley, es decir, a partir del día 18 de marzo de 2020 y durante un mes prorrogable mediante otro Decreto-Ley (como así contempla la Disposición final décima y así se hizo durante el estado de alarma), rigió en esta materia el artículo 34 de esta nueva norma, que fue en consecuencia la aplicable desde el 18 de marzo de 2020 hasta el 18 de abril de 2020 y desde esta última fecha hasta el último día de vigencia de la alarma, al establecerlo así el cómputo de meses “de fecha a fecha” los artículos los arts. 5.1 del Código Civil, 185.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 133.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

No fueron de aplicación durante este tiempo, en consecuencia, las previsiones normativas sobre la suspensión de la ejecución de los contratos administrativos, como de hecho recordó la nueva disposición, al establecer expresamente que: “No resultará de aplicación a las suspensiones a que se refiere el presente artículo lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 208 de la Ley 9/2017, de 8 de noviem-

bre; ni tampoco lo dispuesto en el artículo 220 del 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” (artículo 34. 1, 4º inciso, en adelante, DLCOVID-19).

Lo que pretendió el DLCOVID-19 con esta reforma tendente a facilitar la suspensión solo en los casos en que el contratista lo pidiera se plasma en lo que recoge su exposición de motivos, en el sentido de “establecer 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 y evitar que el COVID-19 y las medidas adoptadas por el Estado, Las Comunidades Autónomas o las entidades que integran la Administración local y todos sus organismos públicos y entidades de derecho público tengan un impacto estructural negativo sobre esta parte del tejido productivo”. Así lo ha interpretado también, como más adelante se detallará, la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, en el informe emitido de 19 de marzo de 2020.

El citado artículo 34 DLCOVID-19, en consecuencia, estableció al respecto intensas regulaciones en materia de contratación pública y en especial de suspensión de los contratos adjudicados.

Con todo, y antes de detallar dicha ordenación, procede adelantar que en cuatro tipos de contratos no cupo suspensión alguna, por excluirlas la ley, en particular los que se refieren a servicios o suministros sanitarios, farmacéuticos vinculados a la crisis del COVID-19; los de servicios de seguridad, limpieza o de mantenimiento de sistemas informáticos; los de servicios o suministro para garantizar la

movilidad y seguridad de las infraestructuras y el transporte y, en fin, los que coticen en mercados oficiales y no obtengan ingresos de los Presupuestos Generales del Estado.

Esto es: a los contratos de este tipo que tuviera adjudicado un sujeto público no les resultó de aplicación lo dispuesto en el DL-COVID-19, sino solo a los restantes, con las salvedades que a continuación se advertirán.

1.1. Los contratos públicos de servicios y suministros de prestación sucesiva.

Dispuso el primer apartado del artículo 34 del DLCOVID-19 que los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva vigentes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley cuya ejecución deviniera imposible como consecuencia del COVID-19 o de las medidas adoptadas por las diversas Administraciones, “quedarán automáticamente suspendidos desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación y hasta que dicha prestación pueda reanudarse”. A renglón seguido, la norma establece que la prestación suspendida podrá reanudarse cuando, habiendo cesado las circunstancias o medidas que la vinieran impidiendo, el órgano de contratación notificara al contratista el fin de la suspensión.

En este caso, cuando la ejecución de un contrato público quedara en suspenso, el poder adjudicador deberá abonar al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este durante el periodo de suspensión, previa solicitud y acreditación fehaciente de su realidad, efectividad y cuantía por parte del contratista. Los concretos daños y perjuicios por los que el contratista podrá ser indemnizado serán, no obstante, únicamente los siguientes:

1. Los gastos salariales que efectivamente hubiera abonado el contratista al

personal que figurara adscrito con fecha 14 de marzo de 2020 a la ejecución ordinaria del contrato, durante el período de suspensión.

2. Los gastos por mantenimiento de la garantía definitiva, relativos al período de suspensión del contrato.
3. Los gastos de alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos relativos al periodo de suspensión del contrato, adscritos directamente a la ejecución del contrato, siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos durante la suspensión del contrato.
4. Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro previstas en el pliego y vinculadas al objeto del contrato que hayan sido suscritas por el contratista y estén vigentes en el momento de la suspensión del contrato.

Ahora bien, el tercer párrafo del artículo 34 del DLCOVID-19 se encargó de supeditar la suspensión automática de los contratos —“solo procederá”, dice— a que el órgano de contratación, a instancia del contratista y en el plazo de cinco días naturales desde su petición, hubiera apreciado la imposibilidad de ejecución del contrato como consecuencia de la situación descrita en su primer párrafo, es decir: la paralización motivada por las medidas de contención del COVID-19 durante el período en que estén vigentes.

Con esta finalidad, el contratista debería dirigir formalmente 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, en fin, los motivos que imposibilitan el empleo por el contratista de los medios citados en otro contrato. Las circunstancias que se pusieran de manifiesto en la solicitud serían objeto de posterior comprobación. Y, transcurrido el plazo indicado sin notificarse la resolución expresa al contratista solicitante de la suspensión, esta debiera entenderse desestimatoria para él.

En consecuencia, y a tenor de lo contemplado en el DLCOVID-19, procedía la suspensión de estos contratos solo y exclusivamente cuando se produjera una situación de hecho que impidiera la prestación del servicio y durante el tiempo que esta se mantuviera, pero dicha suspensión no podría ser nunca acordada de oficio por la Administración, sino que la norma únicamente contemplaba la posibilidad de suspender el contrato cuando así se instara o interesara por el contratista, y además cuando el órgano de contratación público, en el plazo de cinco días naturales desde la solicitud del contratista, hubiera apreciado la imposibilidad de ejecución del contrato, considerándose por el DLCOVID-19 silencio administrativo municipal con sentido desestimatorio de la petición de suspensión del contratista, manteniéndose el contrato como si no se hubiera producido suspensión.

Con esta solución legal, el DLCOVID-19 pareció limitar las causas de suspensión en exclusiva a aquellas en que se produjera al contratista algún perjuicio en las circunstancias que le impidan continuar con sus prestaciones, toda vez que sujeta a su petición expresa y motivada el surgimiento de la suspensión del contrato. Que esto es así se refuerza con la idea plasmada en el último párrafo del artículo 34.1 del DLCOVID-19 de que “la suspensión de los contratos del sector público no constituirá en ningún caso causa de resolución de los mismos”.

Esta misma interpretación se ha mantenido por la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, en el informe emitido de 19 de marzo de 2020, al haberse planteado ante la misma precisamente la duda relativa a la interpretación de los párrafos primero y séptimo del apartado 1 del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020.

Como en dicho informe se sostiene “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.

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 sería acordada por el órgano de contratación cuando apreciara la imposibilidad de ejecutar el contrato, siempre a instancias del propio contratista, que debería justificar las circunstancias que enumera el párrafo 7 del artículo 34.1 antes

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

Con todo, y en el caso de adoptarse la suspensión, la Administración debería indemnizar al contratista, en su caso, con los gastos a los que hace mención el precepto: gastos salariales, gastos por mantenimiento de la garantía definitiva, gastos de alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, etc., gastos de pólizas de seguro previstas en el pliego, etc.

Lo que gravitó en la *mens legislatoris* en este caso es evidente: toda vez que la ejecución del contrato se debe a causas de fuerza mayor, y al producirse en este caso un detrimento al contratista por la paralización de su contrato, solamente se suspendería este cuando el propio adjudicatario lo pidiera y esgrimiendo además daños y perjuicios susceptibles de indemnizar. Nótese que suspender el contrato arrastraría en cascada regulaciones de empleo o despidos laborales que por este medio trataron acertadamente de evitarse.

1.2. Contratos públicos de servicios y suministros distintos de los anteriores

Cuestión distinta a la anterior venía dada por la mención del artículo 34.2 DLCOVID-19 a aquellos contratos de servicios o suministros que no tienen carácter de prestación sucesiva, sino específicos para una determinada y concreta prestación.

En estos casos, siempre y cuando éstos no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19, cuando el contratista incurriera 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 ofreciera el cumplimiento de sus compromisos, si se le amplía el plazo inicial o la prórroga en curso, el órgano de contratación habría de concedérselo, dándole un plazo que sería, 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 concedería al contratista la ampliación del plazo, previo informe del Director de obra del contrato, donde se determinaría que el retraso no fue por causa imputable al contratista, sino que se ha producido como consecuencia del COVID-19. En estos casos, no procedía la imposición de penalidades al contratista ni la resolución del contrato.

Adicionalmente, en estos supuestos, los contratistas tenían derecho al abono de los gastos salariales adicionales en los que efectivamente hubiera incurrido como consecuencia del tiempo perdido con motivo del COVID-19, hasta un límite máximo del 10 por 100 del precio inicial del contrato. Solo procediéndose a dicho abono previa solicitud y acreditación fehaciente de la realidad, efectividad y cuantía por el contratista de dichos gastos.

Es decir: constatada que la causa de la demora no era imputable al contratista, sino que se había producido como consecuencia del COVID 19 o de las medidas adoptadas para combatirlo, si el contratista manifestaba su voluntad de cumplir el contrato, el poder adjudicador habría de ampliar el plazo inicial en los términos señalados y, a su solicitud, indemnizarle, sin que cupiera en estos casos, tampoco, la actuación ex officio de la Administración.

1.3. Contratos de obras

El artículo 34.3 DLCOVID-19 reguló también la suspensión en relación con los contratos de obras.

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

A estos efectos, se entendió durante la alarma que la prestación podía 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 procedía, al igual que en los anteriores contratos, cuando el órgano de contratación, a instancia del contratista y en el plazo de cinco días naturales desde su petición, hubiera apreciado la imposibilidad de ejecución del contrato como consecuencia de la situación descrita en su primer párrafo. Con esta finalidad, pues, el contratista debería de haber dirigido su solicitud formal al órgano de contratación reflejando las razones por las que la ejecución del contrato hubiera 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. Transcurrido el plazo indicado sin notificarse la resolución expresa al contratista, esta debía entenderse desestimatoria, igual desenlace que en los contratos de servicios y suministros, abocando al interesado a la sede judicial.

Ahora bien, lo dispuesto en este apartado del DLCOVID-19 sería de aplicación a aquellos contratos en los que, de acuerdo con el “programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra” estuviese prevista la finalización de su plazo de ejecución entre el 14 de marzo de 2020, fecha de inicio del estado de alarma en España, y durante el período que duró el mismo (hasta el 21 de junio de 2020), y como consecuencia de la situación de hecho creada por el COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado no pueda tener lugar la entrega de la obra. En estos casos, el contratista pudo solicitar una prórroga en el plazo de entrega final siempre y cuando ofreciera el cumplimiento de sus compromisos pendientes si se le ampliaba el plazo inicial.

No quedó sin embargo del todo claro en el DLCOVID-19 si los únicos contratos sometidos a esta suspensión eran los referidos en ese intervalo temporal que se cita o si se quería indicar que estos también lo serían. Consideramos de todos modos que la intención legal fue la segunda, y por consiguiente quedando sujetos a la suspensión todos los contratos de obra, en los términos avanzados.

Acordada en cualquier caso la suspensión o ampliación del plazo, solo serían indemnizables los siguientes conceptos:

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

Los gastos salariales a abonar, siguiendo el VI convenio colectivo general del sector de la construcción 2017-2021, publicado el 26 de septiembre de 2017, o convenios equivalentes pactados en otros ámbitos de la negociación colectiva, serán el salario base referido

en el artículo 47.2.a del convenio colectivo del sector de la construcción, el complemento por discapacidad del artículo 47.2.b del referido convenio, y las gratificaciones extraordinarias del artículo 47.2.b, y la retribución de vacaciones, o sus conceptos equivalentes respectivos pactados en otros convenios colectivos del sector de la construcción.

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

2. Los gastos por mantenimiento de la garantía definitiva, relativos al periodo de suspensión del contrato.
3. Los gastos de alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido y su importe sea inferior al coste de la resolución de tales contratos de alquiler o mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos.
4. Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro previstas en el pliego y vinculadas al objeto del contrato que hayan sido suscritas por el contratista y estén vigentes en el momento de la suspensión del contrato.

Con todo, el reconocimiento del derecho a las indemnizaciones y al resarcimiento de daños y perjuicios que se contemplaba en este artículo únicamente tendría lugar cuando el contratista adjudicatario principal acreditara fehacientemente que se cumplían las siguientes condiciones:

- o Que el contratista principal, los subcontratistas, proveedores y suministradores que hubiera contratado para la ejecución del contrato estuvieran al corriente del cumplimiento de sus obligaciones laborales y sociales, a fecha 14 de marzo de 2020.
- o Que el contratista principal estuviera al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de pago a sus subcontratistas y suministradores en los términos previstos en los artículos 216 y 217 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, a fecha 14 de marzo de 2020.

En este caso, debe tenerse en cuenta, una vez más, que no se contemplaba la posibilidad de suspensión de oficio por el licitador, sino que esta sólo tendría lugar a instancias del contratista, y siempre que el órgano de contratación en el plazo de cinco días naturales hubiera apreciado la imposibilidad de ejecución del contrato. El silencio administrativo tenía igualmente sentido desestimatorio de la petición de suspensión, debiendo continuarse con la ejecución de la obra objeto del contrato. En caso de adoptarse la suspensión, serían indemnizables los conceptos a que hace mención el precepto.

2. Interrupción de plazos en la tramitación de procedimientos contractuales

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma por COVID-19, estableció asimismo la interrupción de plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público.

En virtud de la Disposición adicional tercera de dicho Real Decreto, la Subdirección General de Coordinación de la Contratación

Electrónica, cuya titular es responsable de la Plataforma de Contratación del Sector Público en nombre de la Dirección General del Patrimonio del Estado, dio instrucciones al respecto, sumamente detalladas.

Este pormenor de las pautas a seguir en materia de contratación pública forma parte de la tendencia desjuridificadora que en los últimos tiempos viene siguiéndose en España en estas cuestiones, en que los procedimientos no son ya los fijados en las leyes y reglamentos, sino también en esas nuevas y peculiares fuentes del derecho que son los manuales de aplicaciones informáticas o portales de internet que alojan a la gestión de expedientes, en este caso contractuales.

Así, la interrupción de plazos para la tramitación de los procedimientos de contratación pública en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) pudo articularse de la forma que se indica a continuación:

A. Procedimientos tramitados electrónicamente a través de la PLACSP

Procedimientos en los que media convocatoria de licitación (por ejemplo, abiertos, abiertos simplificados, restringidos, negociados con publicidad, licitación con negociación y diálogos competitivos). Deberán realizarse los siguientes pasos:

1. Acceder a su expediente como usuario de órgano de contratación.
2. Si se encuentra en estado “Publicada” y, por tanto, en plazo de presentación de ofertas, la recomendación oficial fue que anulara el anuncio de pliegos.

A continuación, se aconsejaba rectificar el anuncio de licitación indicando en el campo “Descripción”

de Condiciones de Presentación de ofertas, pestaña Resumen, un texto informando sobre las previsiones en cuanto a la licitación de ese procedimiento o cumplimentando algo del tipo “ver documento de suspensión publicado”. Debería en ese caso eliminarse también el valor que figura en el campo “Fecha final de Presentación de ofertas”. Debiendo a continuación de procederse a publicar un documento informando a los interesados en el procedimiento en relación con la interrupción de los plazos. Para ello, debía escogerse la alternativa “Suspensión del procedimiento” en Documentos Generales de la pestaña Resumen. La anulación del anuncio de pliegos supondrá la imposibilidad de que el licitador pueda descargarse la Herramienta para licitar de la PLACSP, impidiendo la presentación de su oferta.

3. Si el procedimiento se encuentra en estado “Evaluación”, la recomendación consistía en que, en caso de que se decida interrumpir la celebración de sus sesiones de órgano de asistencia, se enviaran a todo interesado en el procedimiento una comunicación de tipo Otros/Solicitud de información adicional (con la casilla de que se requiere respuesta desmarcada) adjuntando el documento en el que se informe sobre la interrupción de plazos. También, era recomendable que se realizara la publicación con carácter general de este documento en su perfil siguiendo los correspondientes pasos.

B. Procedimientos en los que la convocatoria de licitación se sustituye por una invitación a licitar (basados en acuerdo marco, negociados sin publicidad y contratos menores, en su caso)

Al respecto, debía procederse como se indica a continuación:

1. Acceder a su expediente como usuario de órgano de contratación.
2. Si se encuentra aún en plazo de presentación de ofertas, deberían enviar de nuevo la invitación para licitar cumplimentando una fecha final de presentación de ofertas próxima a expirar para inhabilitar la Herramienta de presentación de ofertas de la PLACSP. En esa invitación deberían adjuntar el documento que informa sobre la interrupción de los plazos.
3. Si la licitación se encontraba en estado “Evaluación”, el consejo consistía en que, en caso de que decidan interrumpir la celebración de sus sesiones de órgano de asistencia, enviaran a todo interesado en el procedimiento una comunicación de tipo Otros/Solicitud de información adicional (con la casilla de que se requiere respuesta desmarcada) adjuntando el documento en el que se informe sobre la interrupción de plazos.

En los procedimientos manuales o aquellos licitados electrónicamente haciendo uso de herramientas externas a la PLACSP, en esta situación se encontrarían los procedimientos de órganos de contratación que, en todo caso, tenían alojado su perfil del contratante en la PLACSP. Existiendo dos modalidades, los procedimientos cuya tramitación es manual y

los procedimientos electrónicos que no hacen uso de los servicios de Licitación Electrónica de la PLACSP. Las instrucciones en ambos casos son las siguientes:

C. Procedimientos en los que media convocatoria de licitación (por ejemplo, abiertos, abiertos simplificados, restringidos, negociados con publicidad, licitación con negociación y diálogos competitivos).

Deberán realizarse los siguientes pasos:

1. Acceder a su expediente como usuario de órgano de contratación.
2. Independientemente de cuál fuera el estado de la licitación, la recomendación era que procedieran a publicar un documento informando a los interesados en el procedimiento en relación con la interrupción de los plazos. Para ello, habría de escogerse la alternativa “Suspensión del procedimiento” en Documentos Generales de la pestaña Resumen.
3. Si se encontraba en estado “Publicada”, debería rectificarse el anuncio de licitación y el anuncio de pliegos e indicar en el campo “Descripción” de Condiciones de Presentación de ofertas, pestaña Resumen, un texto informando sobre las previsiones en cuanto a la licitación de ese procedimiento o cumplimentando algo del tipo “ver documento de suspensión publicado”. Debe recordarse eliminar el valor que figura en el campo “Fecha final de Presentación de ofertas”. También podrían optar por la anulación del anuncio de pliegos, si así lo estiman sus servicios jurídicos.

D. Procedimientos en los que la convocatoria de licitación se sustituye por una invitación a licitar (basados en acuerdo marco, negociados sin publicidad y contratos menores, en su caso)

Debería procederse así:

1. Acceder a su expediente como usuario de órgano de contratación.
2. Independientemente del estado en que se encontrara el expediente, deberían enviar una comunicación de tipo Otros/Solicitud de información adicional adjuntando el documento en el que se informe sobre la interrupción de plazos.

Además de lo indicado, debiera considerarse, en el caso de licitaciones sujetas a publicidad en diarios oficiales (BOE español o DOUE, europeo), la necesidad de mantener la consistencia de la información en su perfil del contratante con la anunciada en los diarios oficiales. Por consiguiente, ya sea si ha rectificado el anuncio de licitación o ha procedido a su anulación, debiera hacerse lo propio en los diarios oficiales. Para llevar a cabo esta acción, podría seguirse con las instrucciones de la Guía de publicación de anuncios en diarios oficiales, del apartado Guías de Ayuda, accediendo a <https://contrataciondelestado.es> como usuario de organismo público.

Si, por cualquier circunstancia, el órgano de contratación precisara continuar con la tramitación del procedimiento o iniciar uno nuevo, la PLACSP estaría a disposición para la publicación de anuncios, envío de invitaciones, apertura y valoración de ofertas, y cualquier otro de los servicios que se presta habitualmente.

La reanudación de los procedimientos que se encontraran en plazo de presentación de ofertas supondría, en los casos en que media convocatoria de licitación, la publicación de nuevo de los anuncios de licitación y de pliegos. En caso contrario, requeriría del envío de la invitación a licitar.

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

Respecto a la suspensión de los plazos a que se hace referencia, debe tenerse en cuenta la acertada interpretación que la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado (órgano competente en la materia durante la alarma), otorgó a la disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, mediante informe de 20 de marzo de 2020.

En este dictamen se señala que “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:

“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”.

Se sostiene en dicho informe con entera corrección que la interpretación sistemática del precepto exige dar prioridad a la expresión que se contiene en la rúbrica del mismo y considerar que se está ante un supuesto de suspensión de plazos procedimentales y no de

interrupción de los mismos, lo que viene en corroborar el segundo inciso del precepto al disponer 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”.

Y una interpretación finalista del precepto lleva al órgano informante del Estado a adoptar idéntica conclusión. Así, señala, “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 de 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 colectiva, pero cuyo incumplimiento les irroga un perjuicio (imposibilidad de recurrir una resolución desfavorable, imposibilidad de obtener una subvención...)”.

Y, en atención a todo ello, concluye que el sentido del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020 no es otro que el establecer que los plazos procedimentales a 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, estos 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.

Con todo, llama la atención la complejidad que se ha querido introducir a una cuestión en principio tan simple como la interrupción de plazos procedimentales, a la que se ha querido enmarañar con instrucciones de aplicación informática a las que se ha pretendido dotar de sentido jurídico, lo que es posible que haya supuesto la interposición de no pocas acciones contenciosas por su eventual incumplimiento, aun cuando no se trataba de infracción legal o reglamentaria de clase alguna.

3. A modo de conclusiones

Desde el 14 de marzo hasta el 21 de junio de 2020, nada menos que doscientas treinta y cinco normas fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado Español. Semejante magma regulador se ha ido enviando al Boletín con un indisimulado afán coyuntural forzado por las circunstancias, pero cabría preguntarse si era enteramente necesario hacerlo así, produciendo tan elevada inflación normativa.

A diferencia de lo que otros países han hecho, difundiendo recomendaciones sanitarias o apelando a la responsabilidad personal de los ciudadanos, en España hemos optado en cambio por llevar tales sugerencias a los diarios oficiales, incluso algunas con pinta de admoniciones morales. Todo eso ha ido minando la confianza en el derecho y velando bastante poco por la sistemática de las reglas aprobadas, dando invariablemente la espalda al propio Consejo de Estado, tradicional garante de la calidad legislativa en la nación.

“El Derecho no es, como a veces se dice, una norma. Es un conjunto de normas que tienen el tipo de unidad a que nos referimos cuando hablamos de un sistema. Es imposible captar la naturaleza del Derecho si limitamos nuestra atención a una norma aislada”, escribe Hans Kelsen en una de sus obras de madurez, *Teoría general del Derecho y del Estado*.

Durante este tiempo de pandemia jurídica, sin embargo, hemos asistido a la promulgación de disposiciones carentes de esa sabia óptica kelseniana, acumulándose mandatos asistemáticos tantas veces contradictorios y fugaces que han producido en la ciudadanía un doble efecto perverso: la sensación de indeterminación de la norma aplicable y por esa vía la impresión de lo jurídico como irrelevante o a lo sumo como algo que simplemente se teme como en épocas preliberales.

Esa penosa forma de actuar ha conducido, además, a la necesaria reformulación de venerables principios como el clásico *ignorantia iuris nocet*, porque el desconocimiento de la ley en estas singulares condiciones debería excusar de su incumplimiento, lo que ha afectado no solo a la población en general, sino a los mismos protagonistas del sector legal o a los agentes de la autoridad, incapaces de dominar el marco al que toca someterse.

La secuencia imparable de modificaciones en cuestión de horas o de días sobre lo aprobado; las antológicas correcciones de errores en varias páginas; las frecuentes antinomias

entre articulados o los flagrantes olvidos que se buscaron luego incluir en decretos posteriores pensados para diferentes materias, han desafiado en estos meses la paciencia y las capacidades de los profesionales que nos dedicamos al derecho en España, componiendo una colección de preceptos sin la necesaria coherencia o armonía y que se han traducido a la postre en una notoria perplejidad social en infinidad de aspectos.

Por si fuera poco, esta normatividad fragmentaria, motorizada, incodificable y compulsiva se ha visto atravesada también por esa insufrible tendencia de ahora a la logomaquia, especialmente en las exposiciones de motivos, de una extensión habitualmente superior a las partes dispositivas, repletas de inane contenido extrajurídico y de genuino aroma propagandístico.

En lo que hace a la suspensión de los contratos, 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, publicado en el BOE de 18 de marzo de 2020, podría salvarse de la quema de este *status quaestionis* al que me refiero, pero no tanto así en lo tocante a la interrupción de los plazos contractuales, que tratándose de una cuestión simple, se ha complicado innecesariamente dando entrada a criterios tecnológicos vinculados a la plataforma digital creada al efecto por el Estado, aunque tengan un carácter meramente recomendatorio.