



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LOS
SERVICIOS CONSULTIVOS

Ref.: A.G.TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO 3/20 (R- 466/2020)

Examinado, al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 3/2010, de 17 de mayo, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado, su borrador de informe sobre el cómputo del plazo para interponer recurso especial en materia de contratación tras la entrada en vigor de la disposición adicional octava 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, este Centro Directivo emite informe en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

1º) Al amparo del Convenio de asistencia jurídica suscrito con la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, la sociedad estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.M.E., S.A. (ACUAMED) formula consulta sobre el cómputo del plazo para interponer recurso especial tras la entrada en vigor de la disposición adicional octava 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-2019.

En concreto, ACUAMED formula consulta sobre si, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, cuya disposición adicional octava regula la continuación e inicio de los procedimientos de contratación tramitados por medios electrónicos por las entidades del sector público durante la vigencia

CORREO ELECTRÓNICO:

consultivo@dsje.mju.es

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

CSV : GEN-cec6-5547-d923-25c2-1b27-3f4e-fb51-5546

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

FIRMANTE(1) : CONSUELO CASTRO REY | FECHA : 18/05/2020 12:51 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 18/05/2020 12:52





del estado de alarma –incluyendo expresamente la continuación del recurso especial en materia de contratación regulado en los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público–, debe entenderse que el plazo de interposición del recurso se reanuda o, si por el contrario, los licitadores recurrentes disponen de la totalidad del plazo de quince días previsto en el artículo 50 de la LCSP para recurrir.

2º) La Abogada del Estado coordinadora del Convenio de asistencia jurídica celebrado con ACUAMED eleva consulta sobre la referida cuestión a este Centro Directivo, adjuntando una propuesta de informe en el que, tras efectuar las consideraciones jurídicas que considera pertinentes, concluye que *“cabría considerar que, el plazo para interponer recurso especial en materia de contratación, para todos los procedimientos de contratación –incluidos los que se han reanudado por aplicación del apartado tercero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo– se entiende reanudado por el periodo que reste”*.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

-I-

La sucesión de normas operada, durante la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en materia de suspensión y levantamiento de la suspensión de los procedimientos administrativos suscita dudas a la Abogacía del Estado en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico respecto de las reglas aplicables para el computo del plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación regulado en los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).





En aras de la claridad, y a fin de concretar adecuadamente las dudas suscitadas, se expondrá seguidamente la sucesión de normas que se han ido aprobando a este respecto durante la vigencia del estado de alarma.

-II-

La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró la alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, acordó la suspensión de los plazos para la tramitación de todos los procedimientos de las entidades del sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En su redacción vigente, dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, la citada disposición adicional tercera declara 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.

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.”

Con fecha de 19 de marzo de 2020 este Centro Directivo emitió una nota interpretativa del alcance del apartado primero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, en la que se indicaba lo siguiente:

“Antes de entrar en la exégesis del precepto, debe indicarse que los conceptos ‘término’ y ‘plazo’ no son sinónimos, refiriéndose el ‘termino’ 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 indica 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 días para que expire.

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 tercera 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 reanudará...’, lo que implica volver a contar por el tiempo que restase en el momento en que hubiese 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 primero de la disposición adicional tercera 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 periodo que restase cuando desaparezca el estado de alarma inicial o prorrogado, sin que en ningún caso vuelva a empezar desde cero. Es decir, se ‘reanudan’ pero no se ‘reinician’. Dado que, como se ha indicado, 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 restase antes de la expiración de dicho plazo”.

En consecuencia, conforme al apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 (y sin perjuicio de los supuestos de continuación procedimental acordada al amparo de los apartados 3 y 4, y de las excepciones a la suspensión recogidas en los apartados 5 y 6), desde la declaración del estado de alarma quedaron suspendidos los plazos de los





procedimientos de las entidades del sector público que se encontrasen en tramitación, debiendo entenderse, con arreglo a las consideraciones jurídicas que anteceden, que al término del estado de alarma declarado dichos plazos se “reanudarán” (y no se “reiniciarán”).

Sin embargo, la disposición adicional octava.1 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, vino a establecer, bajo la rúbrica “*Ampliación del plazo para recurrir*”, lo siguiente:

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

La disposición adicional octava.1 del Real Decreto-ley 11/2020 establece una regla especial, aplicable a los procedimientos de recurso en vía administrativa y a otros supuestos asimilados (procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos administrativos), según la cual los plazos para su interposición se han de computar desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de estado de alarma, y ello con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación del acto administrativo objeto de recurso o impugnación, antes de la declaración del estado de alarma. Por tanto, se opta en la disposición adicional octava.1 del Real Decreto-ley 11/2020 por una “interrupción” de los plazos para interponer recursos administrativos, frente a la regla general de “suspensión” de plazos administrativos que estableció la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.





A la vista de la citada disposición adicional octava.1 del Real Decreto-ley 11/2020, en el informe de 7 de abril de 2020 (Ref. A.G. Entes Públicos 28/20, R-312/2020), sobre la posibilidad de formalizar contratos sujetos a la LCSP y adjudicados durante el estado de alarma, se indicó que *“no puede desconocerse el terminante mandato de suspensión del cómputo del plazo para recurrir que establece la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020. En consecuencia, ha de entenderse que el plazo de 15 días hábiles para interponer recurso especial en materia de contratación contra los acuerdos de adjudicación de los contratos del sector público se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la adjudicación.”*

Pocos días después, la disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, añadió un nuevo apartado 3 a la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, con la siguiente redacción:

“3. Aquellos procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 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 serán susceptibles de recurso especial en los términos establecidos en la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin que el procedimiento de recurso pueda considerarse suspendido al amparo de lo dispuesto en el apartado primero de la citada disposición adicional tercera.

En ningún caso resultará de aplicación lo previsto en el apartado 1 de esta disposición adicional a aquellos procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 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, por lo que los plazos del recurso especial previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público continuarán computándose en los términos establecidos en dicha Ley.»

Por tanto, y conforme a este nuevo apartado 3 de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, la ampliación del plazo para recurrir





recogida, con carácter general, en el apartado 1 de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, no resulta aplicable a los procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por los órganos de contratación al amparo del apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, en los que no se interrumpe el plazo para la interposición del recurso especial regulado en la LCSP, que continuará computándose con arreglo a lo dispuesto en dicha Ley. En consecuencia, hay que entender que, conforme al apartado 3 de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, introducido por la disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020, el plazo para interponer recurso especial en materia de contratación contra actos de procedimientos de contratación cuya continuación hayan acordado los órganos de contratación conforme al apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, no se ha interrumpido durante la vigencia del estado de alarma, y que dicho plazo continúa computándose en los términos establecidos, con carácter general, en la LCSP.

Finalmente, la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, bajo la rúbrica *“Continuación e inicio de los procedimientos de contratación celebrados por entidades del Sector Público durante la vigencia del estado de alarma”*, ha establecido lo siguiente:

“A los efectos previstos en el apartado 4 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, desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley se acuerda el levantamiento de la suspensión de los términos e interrupción de los plazos de los procedimientos de contratación promovidos por 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, siempre y cuando su tramitación se realice por medios electrónicos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior permitirá igualmente el inicio de nuevos procedimientos de contratación cuya tramitación se lleve a cabo también por medios electrónicos.





Esta medida se extenderá a los recursos especiales que procedan en ambos casos.”

Esta disposición adicional octava del Real decreto-ley 17/2020 implica el levantamiento *ex lege* de la suspensión de términos e interrupción de plazos de los procedimientos de contratación promovidos por entidades del sector público que se tramiten electrónicamente, levantamiento que también alcanza, conforme al último párrafo, a los recursos especiales correspondientes a dichos procedimientos de contratación. La expresión “*A efectos de lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 462/2020...*” permite entender que el Real Decreto-ley 17/2020 efectúa una declaración legal y general de levantamiento de la suspensión de plazos de los procedimientos de contratación tramitados electrónicamente, que suprime la necesidad, impuesta en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de que los órganos de contratación acuerden motivada y singularmente la continuación de tales procedimientos.

-III-

Del conjunto de normas legales expuestas cabe extraer, a juicio de este Centro Directivo, las siguientes conclusiones:

1º.- El cómputo del plazo para interponer los recursos especiales contra actos de procedimientos de contratación cuya continuación se haya acordado al amparo del apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 (esto es, por acuerdo motivado del órgano de contratación basado en la concurrencia de situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, por razones de protección del interés general o de funcionamiento básico de los servicios) no se ha suspendido durante la vigencia del estado de alarma y, en tales casos, el plazo para interponer recurso especial continúa computándose en los términos de la LCSP (apartado 3 de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, introducido por la disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020).





2º- El cómputo del plazo para interponer recurso especial contra actos de procedimientos de contratación (hay que entender, distintos de los anteriores, esto es, aquellos cuya suspensión se ha alzado por ministerio de la ley conforme al Real Decreto-ley 17/2020) tramitados por medios electrónicos, se reanuda desde la entrada en vigor de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020. Entiende este Centro Directivo que dicha disposición adicional establece la reanudación, y no el reinicio del referido cómputo, y ello porque cita expresamente la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 que, como ya se ha razonado, contempla, pese a la contradicción terminológica del primer inciso de su apartado 1, un supuesto de “suspensión” de plazos y no de “interrupción” de los mismos.

Efectivamente, y como ya se ha expuesto, aunque apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 alude a “*suspensión de términos*” e “*interrupción de plazos*”, se trata de términos que, desde un punto de vista técnico-jurídico, tienen un contenido distinto y conllevan unas consecuencias jurídicas diferentes, siendo así que ha de entenderse que estamos ante un supuesto de suspensión de plazos, y no de interrupción, de acuerdo con un criterio de interpretación:

a) Sistemático: frente a la literalidad del primer inciso del apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 (que alude, de forma contradictoria, a “*suspensión de términos*” e “*interrupción de plazos*”) hay que dar prioridad a la expresión contenida en la rúbrica de dicha disposición adicional (“*suspensión de plazos administrativos*”), y entender que estamos ante un supuesto de suspensión (reanudación de plazos), y no de interrupción (reinicio del cómputo del plazo), lo que viene corroborado por el segundo inciso de la disposición adicional tercera precepto, que establece que “*El cómputo de los plazos se reanudará...*”. Ello implica volver a contar por el tiempo que restase en el momento en que hubiese quedado suspendido, sin que de ningún modo vuelva a comenzar de nuevo el plazo desde su inicio.





b) Finalista: dado que, como se ha indicado, los plazos procedimentales constituyen cargas para los interesados, debe recordarse que éstos tuvieron la facultad de interponer el correspondiente recurso antes de la declaración del estado de alarma, y esos días que dejaron pasar no se recuperan ya, sin perjuicio de que el cómputo del plazo para recurrir se reanude desde la entrada en vigor de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020.

Por todo lo expuesto, hay que concluir que el plazo para interponer recurso especial contra actos de procedimientos de contratación tramitados en forma electrónica se reanuda (y no se reinicia), desde la entrada en vigor de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020.

-IV-

Existen, al margen de los dos supuestos examinados, algunos casos que no están expresamente contemplados en las normas legales a las que se ha hecho referencia. Se abordarán seguidamente, en concreto, dos supuestos adicionales: recursos especiales contra actos de procedimientos de contratación no tramitados por medios electrónicos, cuya suspensión se haya levantado conforme a la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, y recursos especiales contra actos de procedimientos de contratación cuya continuación se hubiera acordado conforme al apartado 3 de la disposición adicional tercera del Real Decreto Ley 463/2020.

1º) Recursos especiales contra actos de procedimientos de contratación no tramitados por medios electrónicos, cuya suspensión se haya levantado conforme a la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.

La disposición adicional octava del Real Decreto Ley 17/2020 sólo alude al levantamiento de la suspensión de los plazos de los procedimientos de contratación “tramitados por medios electrónicos”, medida que se extiende a los





recursos especiales que se interpongan contra actos dictados en el seno de dichos procedimientos de contratación electrónicos.

Considera este Centro Directivo que la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020 viene a establecer una declaración *ex lege* que, en el caso de los procedimientos de contratación tramitados electrónicamente, exime a los órganos de contratación de la obligación de motivar singularmente la continuación de los procedimientos por alguna de las causas del apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 (vinculación a los hechos justificativos el estado de alarma, a la protección del interés general o al funcionamiento básico de los servicios). Esta medida se justifica en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 17/2020 en los siguientes términos:

“Por otro lado, 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, supuso la suspensión de las licitaciones de los contratos públicos en general. Aunque la norma establecía algunas excepciones, la prolongación de la duración del estado de alarma ha podido llegar a provocar en ciertos casos una situación de posible perjuicio para los intereses públicos que todos los diferentes contratos públicos tratan de servir.

En los procedimientos de contratación existen un buen número de garantías procedimentales que tienen por finalidad asegurar el respeto a los principios más esenciales que protegen a los interesados, principios que deben aplicarse de manera armónica y coordinada con las necesidades de interés público antes mencionadas. Por esta razón, si bien en su momento parecía lógico que en la fase inicial del estado de alarma se adoptasen medidas más intensas con el fin de evitar el perjuicio de los derechos de los administrados ante las medidas limitativas necesariamente impuestas para luchar contra el COVID-19, en el momento actual, en que se ha iniciado una mejora de la situación y una progresiva relajación de las medidas acordadas, parece lógico alzar la suspensión general impuesta a las licitaciones públicas en todos aquellos supuestos en que no pueda existir merma alguna para los derechos de los licitadores. Tal circunstancia es plenamente concurrente en los casos en que la selección del contratista se verifica mediante la tramitación electrónica de los procedimientos de contratación, la cual permite y garantiza la presentación electrónica de la documentación requerida y el acceso igualmente electrónico a los diferentes trámites de procedimiento. Esta previsión, recogida en la disposición adicional octava, permitirá también





el inicio de nuevos procedimientos de contratación que reúnan estos requisitos, extendiéndose además a los recursos especiales que procedan.”

Pues bien, el hecho de que, en los procedimientos de contratación tramitados electrónicamente, la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020 haya efectuado una declaración legal de levantamiento de la suspensión, “a los efectos previstos en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020”, no impide, a juicio de este Centro Directivo, que los órganos de contratación puedan acordar motivadamente la continuación de procedimientos de contratación que no se tramiten por medios electrónicos, y al amparo de lo dispuesto en los apartados 3 (conformidad del interesado) y 4 (acuerdo motivado basado en la vinculación del contrato a los hechos justificativos el estado de alarma, en la protección del interés general o en el funcionamiento básico de los servicios) de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, suscitándose la duda de si, en tales supuestos, el plazo para interponer recurso especial se reanuda o se reinicia.

2º) Recursos especiales contra actos de procedimientos de contratación cuya continuación se hubiera acordado conforme al apartado 3 de la disposición adicional tercera del Real Decreto Ley 463/2020.

El apartado 3 de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, introducido por la disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020, al excluir la aplicación de la regla de ampliación del plazo de recurrir del apartado 1 sólo alude a los recursos especiales vinculados a “los procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020” (es decir, procedimientos cuya continuación se haya acordado motivadamente por el órgano de contratación, con base en la concurrencia de situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, por razones de protección del interés general o de funcionamiento básico de los servicios).





Sin embargo, la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 contempla en su apartado 3 otro posible supuesto de continuación de los procedimientos administrativos durante la vigencia del estado de alarma, vinculado a la manifestación por el interesado de su conformidad con que no se suspenda el plazo: *“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”*.

A este supuesto se refiere expresamente el borrador de informe que se eleva a consulta, que plantea la cuestión de si, en tales casos, el plazo para interponer recurso especial se reanuda (disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020) o se reinicia (disposición adicional tercera.1 del Real Decreto-ley 11/2020), argumentando a este respecto en los siguientes términos:

“... conforme al apartado tercero de la disposición adicional octava del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, en los procedimientos cuya continuación haya sido acordada por el órgano competente de las entidades del sector público al amparo de lo previsto en el apartado cuarto de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no se considera suspendido el procedimiento del recurso especial y, ha de entenderse que el plazo para su interposición se reanuda por el periodo que reste desde la entrada en vigor de dicho Real Decreto Ley 11/2020, al señalar expresamente el apartado tercero de su disposición adicional octava que, para dichos procedimientos no será de aplicación el apartado primero de la misma disposición, conforme al cual el cómputo del plazo para interponer recursos en vía administrativa se contará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma.

A sensu contrario, para los procedimientos cuya continuación haya sido acordada por los órganos competentes de las entidades del sector público al amparo de lo previsto en el apartado tercero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, resulta aplicable lo dispuesto en el apartado primero de la disposición adicional octava del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo y, en consecuencia, el cómputo del plazo para interponer recurso especial en materia de contratación, comienza el día hábil siguiente a la fecha de finalización del estado de alarma.





De acuerdo con lo anterior, existiría una contradicción entre normas, en concreto, entre la disposición adicional octava del Real Decreto Ley 17/2020, de 5 de mayo, que levanta la suspensión de los plazos del procedimiento de contratación así como del recurso especial –debiendo entender que el sentido de la disposición es establecer que se reanuda el plazo que reste para recurrir sin que vuelva a empezar desde cero– y, la disposición adicional octava del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, cuyo apartado primero establece que el cómputo del plazo para los recursos en vía administrativa se computarán desde el día siguiente hábil a la fecha de finalización del estado de alarma (aplicable, en caso de procedimientos de contratación reanudados conforme al apartado 3 disposición adicional tercera RD 463/2020).

Ante esta aparente contradicción de normas podría resultar de aplicación el aforismo latino ‘lex posterior derogat priori’, entendiéndose que ha existido una derogación tácita del apartado primero de la disposición adicional octava del Real Decreto Ley 11/2020, en lo que al plazo para interponer recurso especial en materia de contratación se refiere, por la disposición adicional octava del Real Decreto Ley 17/2020, al considerar que la regulación de la materia se ha realizado por la norma posterior con idéntica perspectiva y finalidad que la norma anterior.

En consecuencia, se cabría considerar que, el plazo para interponer recurso especial en materia de contratación, para todos los procedimientos de contratación- incluidos los que se han reanudado por aplicación del apartado tercero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo- se entiende reanudado por el periodo que reste”.

Pues bien, este Centro Directivo comparte el criterio de que la regla prevista en la disposición adicional octava.1 del Real Decreto-ley 11/2020 (que amplía el plazo de interposición de los recursos administrativos, cuyo cómputo se ha de reiniciar tras la finalización del estado de alarma) ha de entenderse matizada por la regulación posterior contenida en la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020, y ello respecto de todos los recursos especiales anudados a procedimientos de contratación cuya suspensión se haya levantado al amparo de la normativa vigente. Dicho de otro modo, los supuestos expresamente previstos en la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020 no agotan los posibles supuestos de levantamiento de la suspensión de los plazos de los procedimientos de contratación (y de los plazos para interponer los recursos especiales vinculados a tales procedimientos), siendo lógico entender que, en





todos los supuestos de levantamiento de plazos de procedimientos de contratación (y de los recursos contra los actos dictados en dichos procedimientos), la suspensión conlleve la reanudación, y no el reinicio, de los correspondientes plazos. No procede entender, en consecuencia, que cuando se levanta la suspensión de un procedimiento de contratación, el plazo para interponer recurso especial contra actos de dicho procedimiento haya de empezar a computarse el día hábil siguiente al de la finalización del estado de alarma, como reza el apartado 1 de la disposición adicional octava del real Decreto 11/2020. Y ello por los motivos que seguidamente se exponen:

1º.- Puesto que el procedimiento en que se dicta la resolución que posteriormente se recurre y el procedimiento en que se impugna dicha resolución (procedimiento de recurso) participan de la misma naturaleza de procedimiento administrativo, constituyendo el primero el presupuesto lógico-jurídico del segundo, no existe ninguna razón objetiva que justifique suficientemente la distinción de tratamiento entre uno y otro procedimiento en un extremo o elemento común a ambos, cual es el relativo a los plazos en que se tienen que sustanciar dichos procedimientos. No parece lógico, por ello, que la suspensión de un procedimiento de contratación se levante con arreglo a Derecho y que, sin embargo, se mantenga la suspensión del plazo para la interposición de los recursos anudados a dicho procedimiento hasta la finalización del estado de alarma.

La disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020 establece una regla general de ampliación de los plazos para recurrir que no parece estar pensando en los recursos vinculados a procedimientos cuya suspensión se levante (ya sea *ex lege*, como ha establecido la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020, ya sea por acuerdo motivado del órgano de contratación al amparo de los apartados 3 o 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020).

2º.- En una situación excepcional como es la derivada del vigente estado de alarma, hay que entender que las razones de interés general que han justificado





el levantamiento de la suspensión de un procedimiento de contratación son igualmente predicables respecto del plazo para recurrir los actos dictados en ese procedimiento, máxime cuando, como se examinó en el ya citado informe de 7 de abril de 2020 (Ref. A.G. Entes Públicos 28/20, R-312/2020), no puede procederse a la formalización del contrato (ni puede, consecuentemente, comenzar su ejecución) hasta que transcurra el plazo para la interposición del recurso especial (artículos 153.3 y 39.2 de la LCSP).

En otras palabras, no tiene sentido acordar, por razones de interés general, el levantamiento de la suspensión de un procedimiento de contratación, y considerar que el plazo para recurrir los actos de dicho procedimiento no se inicia hasta la finalización del estado de alarma, pues dado que hasta que transcurra el plazo para la interposición del recurso especial no cabe formalizar el contrato ni, por tanto, dar comienzo a su ejecución, el levantamiento del procedimiento de contratación válidamente acordado no tendría virtualidad práctica.

3º.- La exposición de Motivos del Real Decreto-ley 17/2020 justifica el levantamiento de la suspensión de los procedimientos de contratación tramitados de forma electrónica en razones de interés general (*“la prolongación de la duración del estado de alarma ha podido llegar a provocar en ciertos casos una situación de posible perjuicio para los intereses públicos que todos los diferentes contratos públicos tratan de servir”*), y en la situación de mejora y progresiva relajación de las medidas acordadas, unida a la existencia de garantías procedimentales que permiten salvaguardar los derechos de los interesados (*“En los procedimientos de contratación existen un buen número de garantías procedimentales que tienen por finalidad asegurar el respeto a los principios más esenciales que protegen a los interesados, principios que deben aplicarse de manera armónica y coordinada con las necesidades de interés público antes mencionadas. Por esta razón, si bien en su momento parecía lógico que en la fase inicial del estado de alarma se adoptasen medidas más intensas con el fin de evitar el perjuicio de los derechos de los administrados ante las medidas limitativas necesariamente impuestas para luchar contra el COVID-19, en el momento actual, en que se ha iniciado una mejora de la situación y una*





progresiva relajación de las medidas acordadas, parece lógico alzar la suspensión general impuesta a las licitaciones públicas en todos aquellos supuestos en que no pueda existir merma alguna para los derechos de los licitadores”), que son también predicables de los supuestos que se consideran.

Aunque la declaración legal de levantamiento de la suspensión de los procedimientos de contratación (y de los procedimientos de recurso vinculados a los mismos) operada por la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020 solo alcanza, expresamente, a los procedimientos tramitados electrónicamente, nada obsta, como se ha indicado, a que el órgano de contratación acuerde motivadamente y con base en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 la continuación de procedimientos de contratación distintos (los que no se tramiten electrónicamente), o a que levante la suspensión de procedimientos de contratación electrónicos con base no en el apartado 4 del Real Decreto 463/2020, sino en aplicación del apartado 3 de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020. El Real Decreto 463/2020 constituye la norma básica de la declaración del estado de alarma y hay que entender que sus apartados 3 y 4 han permitido, y siguen permitiendo, acordar la continuación de procedimientos administrativos con garantías suficientes para los administrados. Así las cosas, las mismas razones en las que la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 17/2020 justifica la continuación de procedimientos prevista en su disposición adicional octava (evitación de perjuicios al interés general derivados de la prolongada duración de la suspensión generalizada de los procedimientos de contratación) concurren también en los acuerdos de levantamiento de la suspensión que se consideran.

Por ello, parece lógico aplicar a estos supuestos de levantamiento singular de la suspensión del procedimiento de contratación –que conllevan el correlativo levantamiento del plazo para interponer recurso especial contra los actos de dicho procedimiento– la misma solución contemplada en la norma legal posterior (la reanudación de los plazos prevista en la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020, coincidente con la regla derivada de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020), en lugar de la regla de la disposición





adicional octava.1 del Real Decreto-ley 11/2020, que obligaría, pese al levantamiento del procedimiento de contratación, a no iniciar el cómputo del plazo para recurrir los actos dictados en dicho procedimiento hasta la finalización del estado de alarma, con las distorsiones prácticas que ello conllevaría tanto para la Administración como para los licitadores.

4º.- La profusa regulación normativa que se ha promulgado desde la declaración del estado de alarma, y las dificultades interpretativas resultantes de que las sucesivas modificaciones no han seguido una línea completamente uniforme, no pueden redundar en perjuicio de los administrados, siendo así que, el criterio que aquí se mantiene (aplicación de la regla de reanudación de plazos a contar desde el levantamiento de la suspensión del procedimiento de contratación) es el más favorable a los interesados.

En efecto, no desconoce este Centro Directivo que, con carácter general, resulta más beneficioso para el interesado el reinicio de los plazos que la reanudación de los mismos; ahora bien, frente a ello, no puede olvidarse que la propia disposición adicional octava.1 del Real Decreto-ley 11/2020, tras declarar la ampliación del plazo para recurrir, –que se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma–, *“en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables para el interesado”*, añade seguidamente que *“Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad el acto administrativo objeto de recurso o impugnación”*. Conforme a esta redacción, levantada la suspensión de un procedimiento administrativo, el plazo para interponer recurso contra los actos del mismo no comenzaría a computarse hasta el día hábil siguiente al de la finalización del estado de alarma, pero, sin embargo, los actos susceptibles de recurso mantendrían su eficacia y ejecutividad, lo que, en buena medida, implicaría vaciar de contenido y privar de efectos a esos eventuales recursos que convenga interponer a los interesados pues, al tiempo de iniciarse el plazo para recurrirlos, tales actos podrían haberse ejecutado de forma irreversible. Al no iniciarse el plazo para recurrirlos, tampoco en teoría se podrían pedir medidas cautelares que impidan su ejecución.





Por todo ello, la solución más ajustada a Derecho y, a la vez, más garantista con los derechos de los licitadores, es la de entender que el plazo para interponer recurso especial, en todos los casos en los que se levante la suspensión del correspondiente procedimiento de contratación, se ha de reanudar desde el levantamiento de la suspensión (y no han de reiniciarse desde la finalización del estado de alarma), y ello por aplicación de la regla general de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 y de la recogida en la norma legal posterior, representada por la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020, que matizaría o modificaría en este punto lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020.

Cabe añadir, por razones de seguridad jurídica, y sin perjuicio de que, *de lege ferenda*, se considere conveniente una regulación clara y unitaria que evite los inconvenientes de la actual dispersión normativa, que el levantamiento de la suspensión de los procedimientos de contratación, en los supuestos indicados en los que la continuación del procedimiento no se imponga *ex lege*, debe ser objeto de publicación y, a ser posible, de notificación a los posibles interesados.

En consideración a lo expuesto, este Centro Directivo confirma el criterio de la propuesta de informe que se eleva a consulta y formula las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- El cómputo del plazo para interponer los recursos especiales contra actos de procedimientos de contratación cuya continuación se haya acordado al amparo del apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, (esto es, por acuerdo motivado del órgano de contratación basado en la concurrencia de situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, por razones de protección del interés general o de funcionamiento básico de los servicios) no se ha suspendido





durante la vigencia del estado de alarma y, en tales casos, el plazo para interponer recurso especial continúa computándose en los términos de la LCSP (apartado 3 de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, introducido por la disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020).

Segunda.- El cómputo del plazo para interponer recurso especial contra actos de procedimientos de contratación tramitados por medios electrónicos cuya suspensión se ha alzado por ministerio de la ley conforme a la disposición adicional octava 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, se reanuda desde la entrada en vigor de dicha disposición adicional octava.

Tercera.- El cómputo del plazo para interponer recurso especial en materia de contratación, para todos los restantes procedimientos de contratación cuya suspensión se haya levantado por acuerdo motivado expreso del órgano de contratación –incluidos los que se han reanudado por aplicación del apartado tercero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo– se entiende reanudado por el periodo que reste.

LA ABOGADA GENERAL DEL ESTADO
Consuelo Castro Rey

ABOGADA DE ESTADO-JEFE
MINISTERIO DE TRANSICION ECOLOGICA Y RETO DEMOGRAFICO
PLAZA SAN JUAN DE LA CRUZ, S/N
MADRID- 28003

