



universidad  
de león



**FACULTAD DE DERECHO**

**UNIVERSIDAD DE LEÓN**

**CURSO 2020/2021**

# **LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE EMERGENCIA**

**EMERGENCY PROCUREMENT**

**MÁSTER ACCESO ABOGACÍA**

AUTOR: D. CARLOS HEREDERO DEL CAMPO

TUTORA: DRA. MERCEDES FUERTES LÓPEZ



## Índice

|  |    |
|--|----|
| Índice.....  | 1  |
| Resumen y Palabras clave .....   | 3  |
| Abstract and Key words .....   | 4  |
| Índice de abreviaturas.....  | 5  |
| Objeto del estudio.....  | 7  |
| Metodología.....   | 8  |
| 1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA.....   | 10 |
| 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....  | 13 |
| 2.1. REAL DECRETO 27 DE FEBRERO DE 1852 .....  | 14 |
| 2.2. LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA DE 1 DE JULIO DE 1911 .....                               | 15 |
| 2.3. DECRETO 923/1965, DE 8 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO ARTICULADO DE LA LEY DE<br>CONTRATOS DEL ESTADO ..... | 18 |
| 2.4. LEY 13/1995, DE 18 DE MAYO, DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....  | 20 |
| 2.5. LEY 30/2007, DE 30 DE OCTUBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO .....  | 22 |
| 3. LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.....   | 23 |
| 3.1. EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN .....  | 24 |
| 3.1.1. Ámbito subjetivo .....  | 27 |
| 3.1.2. Ámbito de aplicación.....   | 27 |
| a) Situaciones de necesidad .....  | 27 |
| b) Tipos de contratos.....   | 30 |
| c) Límites objetivos .....   | 30 |
| 3.1.3. Acuerdo inicio de actuaciones.....  | 32 |
| a) Expediente de contratación .....  | 33 |
| b) Justificación de la emergencia.....   | 34 |
| c) Formalización del contrato.....   | 36 |
| d) Selección y adjudicación del contrato .....   | 37 |
| e) Garantía definitiva.....  | 39 |
| f) Crédito suficiente .....  | 39 |
| 3.2. EJECUCIÓN DE LAS PRESTACIONES.....  | 41 |
| 3.3. LÍMITE TEMPORAL .....   | 42 |
| 3.4. DACIÓN DE CUENTA.....   | 43 |
| 3.5. RECEPCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA PRESTACIÓN .....  | 44 |
| 3.6. PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA .....  | 45 |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 4.     | MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS EN EJECUCIÓN .....  | 47 |
| 5.     | REVISIÓN E IMPUGNACIÓN .....                      | 50 |
| 5.1.   | RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....                     | 51 |
| 5.1.1. | Recurso especial en materia de contratación ..... | 51 |
| 5.1.2. | Ordinarios.....                                   | 53 |
| 5.2.   | JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....      | 54 |
|        | Conclusiones .....                                | 55 |
|        | Bibliografía .....                                | 59 |
|        | Anexo 1 .....                                     | 65 |
|        | Anexo 2 .....                                     | 66 |
|        | Anexo 3 .....                                     | 67 |
|        | Anexo 4 .....                                     | 68 |
|        | Anexo 5 .....                                     | 69 |
|        | Anexo 6 .....                                     | 71 |
|        | Anexo 7 .....                                     | 72 |
|        | Anexo 8 .....                                     | 73 |

## **Resumen**

La contratación pública es una efectiva herramienta al servicio de las Administraciones Públicas para hacer frente a las emergencias. No obstante, estas situaciones excepcionales precisan de una respuesta ágil y rápida en contraposición a los largos procedimientos administrativos. Para solucionar este problema, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contempla en su articulado diferentes previsiones de Derecho de necesidad que dispensan al procedimiento de formalidades en aras de la inmediatez. Sobre su importancia, evolución a lo largo de la historia, procedimiento y límites que debe respetar esa actuación administrativa se basa el estudio del presente trabajo.

## **Palabras clave**

Contratación pública, tramitación emergencia, procedimiento administrativo

## **Abstract**

Public procurement is an effective tool at the service of Public Administrations to deal with emergencies. However, these exceptional situations require an agile and rapid response as opposed to lengthy administrative procedures. To solve this problem, Law 9/2017, of November 8, on Public Sector Contracts, includes within its articles different provisions of law of necessity that exempt the procedure from formalities for the sake of immediacy. The study of this paper is based on its importance, the evolution throughout history, the procedure and the limits that this administrative action must respect.

## **Key words**

Procurement, processing, procedure, emergency.

## Índice de abreviaturas

|            |   |   |
|------------|---|---|
| - Art.     | - | Artículo  |
| - Arts.    | - | Artículos   |
| - BOCG     | - | Boletín Oficial de las Cortes Generales   |
| - BOE      | - | Boletín Oficial del Estado  |
| - BOJA     | - | Boletín Oficial de la Junta de Andalucía  |
| - CE       | - | Constitución Española   |
| - CGPJ     | - | Consejo General del Poder Judicial  |
| - CNMC     | - | Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia  |
| - CD       | - | Congreso de los Diputados   |
| - Coord.   | - | Coordinador   |
| - Dir.     | - | Director  |
| - DOUE     | - | Diario Oficial de la Unión Europea  |
| - Ed.      | - | Edición   |
| - Edit.    | - | Editorial   |
| - FJ       | - | Fundamento Jurídico   |
| - LCSP     | - | Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público  |
| - LGP      | - | Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria   |
| - LPAC     | - | Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas |
| - LRJSP    | - | Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público                                  |
| - LTIPBG   | - | Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno     |
| - Núm.     | - | Número  |
| - OCDE     | - | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos   |
| - Op. cit. | - | En la obra citada   |
| - Pág.     | - | Página  |
| - Págs.    | - | Páginas   |
| - PIB      | - | Producto Interior Bruto   |
| - SAN      | - | Sentencia Audiencia Nacional  |
| - SAP      | - | Sentencia Audiencia Provincial  |
| - STC      | - | Sentencia Tribunal Constitucional   |

- STJUE - Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- STS - Sentencia Tribunal Supremo
- STSJ - Sentencia Tribunal Superior de Justicia
- UE - Unión Europea
- Vid. - Véase

## **Objeto del estudio**

El objetivo del presente estudio es analizar el régimen jurídico de contratación pública aplicable en situaciones de emergencia, desentrañando su finalidad, evolución legislativa a lo largo de historia, el procedimiento que debe seguir, así como los límites y controles existentes frente a posibles abusos.

La actual crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la importancia de la contratación pública en nuestro país, al erigirse esta como mecanismo polivalente de lucha contra el COVID-19. Del mismo modo, la epidemia ha constatado la imperiosa necesidad por parte de la Administración de resolver con agilidad las nuevas situaciones que se le plantean. Por ello, ante estas contingencias excepcionales, nuestra legislación contempla mecanismos para agilizar los plazos, prescindiendo de ciertos formalismos, para así, poder hacer frente a estas situaciones imprevisibles y afrontar las necesidades sobrevenidas de una manera adecuada y eficiente.

Esta respuesta se ha canalizado a través de la tramitación de emergencia contemplada en la LCSP y que mediante el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, se ha establecido con carácter general para todas las contrataciones necesarias para hacer frente a la pandemia. A través de esta previsión por la que ha proliferado su práctica, sin embargo, se han puesto de manifiesto numerosos problemas aparejados a su ejecución, tales como la opacidad del procedimiento, su uso fraudulento o la dificultad de controlar su utilización de un modo eficiente.

Por ello, analizaré estos y otros problemas y buscaré soluciones compatibles con la inmediatez que caracteriza a este régimen excepcional, pues conviene adelantar, que el recurso a la contratación de emergencia no supone, en modo alguno, una exoneración del resto de garantías que deben regir en todo procedimiento de contratación pública.

## **Metodología**

Para poder realizar el estudio, objeto del presente trabajo, y conseguir los objetivos marcados, mi propósito ha sido profundizar en el régimen jurídico de la contratación de emergencia, para ello, he aplicado la siguiente metodología de investigación:

En primer lugar, para realizar un estudio teórico general sobre la materia, y gracias al magnífico fondo bibliográfico que posee la Universidad de León, he podido acceder a numerosos manuales generalistas, monografías específicas y tesis relacionadas que me han permitido conformar unos sólidos cimientos sobre los que asentar mi trabajo.

En segundo lugar, dado el carácter eminentemente práctico del estudio, he ahondado en la problemática existente en torno al objeto del mismo. En este sentido, he centrado el análisis tanto en la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público como en la jurisprudencia al respecto. Del mismo modo, he examinado diversas revistas especializadas, tanto en Derecho Administrativo (Revista de Administración Pública, la Revista General de Derecho Administrativo), como en el sector de la contratación (principalmente la de Contratación Administrativa Práctica), a las que se encuentra suscrita el área de Derecho Administrativo. Con idéntica finalidad, a través de internet he podido consultar diferentes opiniones recogidas en blogs jurídicos y páginas especializadas, con especial mención al Observatorio de Contratación Pública, que representa un importante punto de encuentro y debate de las principales novedades la materia. Todo ello, me ha resultado de gran ayuda para disponer de enfoques actualizados sobre el tratamiento de la emergencia dentro de la contratación pública.

En tercer lugar, debo hacer especial mención, a la utilización de la base de datos a la que se puede acceder por medio de la Biblioteca de la Universidad de León, y mediante la cual, he podido acceder tanto a revistas como a diferentes monografías de un gran número de editoriales.

En cuarto lugar, una vez definida la problemática, he consultado las resoluciones de diferentes órganos administrativos en torno a la misma para poder así profundizar en la aplicación e interpretación de las diferentes disposiciones objeto del trabajo. De igual forma, he accedido a las diferentes Plataformas de Contratación, tanto la estatal, como las de diferentes Comunidades y Ciudades Autónomas, para comprobar la publicidad y transparencia de los contratos.

En quinto lugar, he acudido a la legislación histórica para analizar la evolución de la contratación de emergencia, y poder completar aquellas dudas que pudieran surgir sobre su finalidad o interpretación. En este punto, es especialmente relevante el papel de la jurisprudencia, pues contribuye decisivamente en su delimitación.

Con todo ello he podido realizar el estudio pretendido en este trabajo y, mediante el examen y evaluación de las diferentes controversias que iba apreciando, he podido llegar, a través de la argumentación jurídica, a las conclusiones finales, tanto positivas como negativas, que ha supuesto, a mi juicio, el análisis de esta contratación de emergencia.

## 1. La contratación pública en situación de emergencia

El recurso a la técnica contractual por parte de los poderes públicos es una constante en la historia de las organizaciones políticas; desde las “*societas publicanorum*” en el Imperio romano<sup>1</sup>, los pactos de vasallaje en la Edad Media, pasando tanto por los contratos de concesión de conquista y colonización<sup>2</sup> así como por los de los ejércitos mercenarios de la Edad Moderna<sup>3</sup>, hasta el presente, se ha recurrido al pactismo para realizar aquellas actividades que no podían ser satisfechas de un modo eficiente por los distintos gobiernos.

Actualmente el recurso a la actividad contractual es más que evidente. El empleo de empresas privadas para la gestión administrativa y la prestación de servicios ha sufrido un incremento exponencial, impulsado principalmente por la búsqueda de una menor injerencia del Estado y de una mayor eficiencia en la satisfacción de las necesidades de interés general. Representando, de este modo, una importante manifestación de la actividad administrativa actual<sup>4</sup>.

La significación de la contratación pública en nuestro país es incuestionable en términos cualitativos como cuantitativos. Es una de las áreas de actividad del Sector Público que mayor volumen de recursos gestiona, tanto en términos económicos, representados en el gasto anual directo respecto al PIB nacional<sup>5</sup>, como por el impacto que ejerce en la sociedad, no solo mediante la creación de empleo, sino también a través

---

<sup>1</sup> Utilizando una terminología actual, podrían definirse como sociedades a las que el Estado adjudica la recaudación de impuestos, el acopio de suministros, la realización de obras públicas y la explotación de minas, salinas u otras propiedades públicas. Vid. ARIAS BONET, José Antonio. *Societas publicanorum*. *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 19, 1948-1949, págs. 218-303.

<sup>2</sup> De este modo, la gran empresa descubridora y colonizadora de América se asienta jurídicamente sobre este tipo de contratos. Vid. PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Edit. Dykinson, 24ª ed., Madrid, 2019, pág. 170.

<sup>3</sup> Vid. Los contratistas de “servicios” militares en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. Los contratistas de la administración pública española en la legislación administrativa del siglo XIX. *Revista Derecho Público Iberoamericano*, núm. 11, 2017, págs. 94-95. Por otro lado, una aproximación histórica a la utilización de medios privados para llevar a cabo guerras públicas podemos encontrarla en LABOIRE IGLESIAS, Mario Ángel. La privatización de la guerra. El auge de las compañías militares privadas (I). *Boletín de Información (Ministerio de Defensa)*, núm. 306, 2008, págs. 99-132.

<sup>4</sup> Tal es así, que “nunca hasta ahora se había hecho tan evidente que en el sector público «Administrar es contratar»”. En palabras de PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II...* op. cit., pág. 171.

<sup>5</sup> Este gasto oscila entre el 9,6% según el último informe de la OECD, *Government at a Glance 2019*. Edit. OECD Publishing, Paris, pág. 135, y el 20% según el último informe de la CNMC de 16 de diciembre de 2020 “Guía sobre contratación pública y competencia”.

de la libre concurrencia de empresas especializadas, permite ofrecer una alta calidad de la prestación del servicio a la vez que salvaguarda el interés público.

Asimismo, la importancia de la contratación pública se hizo rápidamente notable dentro del ámbito comunitario, aplicándose progresivamente las reglas que recogían los Tratados al régimen de la contratación. Esto fue posible mediante la adopción de numerosas directivas destinadas a favorecer la progresiva convergencia de los distintos ordenamientos mediante la homogeneización y coordinación de las diferentes disposiciones nacionales. Todo ello, enfocado en la búsqueda de un Derecho común en la materia que, a su vez, garantizase una mejor distribución de los recursos y un mejor uso de los fondos públicos. La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso la asunción y el respeto de las libertades en las que se basa, obligando al legislador a adecuar nuestro Ordenamiento Jurídico e ir incorporando la diferente normativa comunitaria que se iba generando, enfocada, principalmente, en el respeto de un mercado interior donde existiese la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, así como un régimen que garantizase la libre competencia en el mismo<sup>6</sup>.

De tal forma, con el paso de los años, la contratación pública cada vez va adquiriendo mayor relevancia dentro del ámbito europeo, erigiéndose como uno de los principales vectores de crecimiento económico, creación de empleo e innovación<sup>7</sup>. Por ello, no es de extrañar que, en el año 2014 con la adopción de un nuevo paquete de directivas en materia de contratación pública<sup>8</sup>, se utilice su alcance e influencia como medio para introducir políticas públicas con objetivos de carácter social, medioambiental

---

<sup>6</sup> El desarrollo y evolución de la normativa comunitaria en materia contractual, así como su influencia en el Ordenamiento Jurídico español, ampliamente tratado en MORENO MOLINA, José Antonio. *Contratos públicos: Derecho comunitario y Derecho español*. Edit. MacGraw-Hill, Madrid, 1966, y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. *Contratos públicos y Derecho Comunitario*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 1996.

<sup>7</sup> Actualmente, se estima que los contratos públicos generan más del 16 % del PIB de la Unión, representando un volumen de transacciones de casi 2.500 millones de euros. Vid. MACIEJEWSKI, Mariusz. RATCLIFF, Christina. MCGOURTY, Amy. *Los contratos públicos. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Edit. Parlamento Europeo, 2020.

<sup>8</sup> Las denominadas directivas de cuarta generación, Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (llamada Directiva de Concesiones), Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

y de fomento de la innovación<sup>9</sup>. Recogiéndose, del mismo modo, en la actual LCSP<sup>10</sup> y otorgándole un beneficio cualitativo añadido a la contratación pública.

En consecuencia, todo lo anteriormente expuesto convierte a la contratación pública en una herramienta fundamental para canalizar la actuación administrativa y, de este modo, poder hacer frente a todo tipo de necesidades, tales como la prestación de servicios públicos, adopción de medidas de fomento o la intervención ante situaciones extraordinarias. Todo ello, sin olvidar que la esencia de la Administración radica en el interés general. Así lo recoge nuestra Constitución en su art. 103 cuando establece que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales”, convirtiéndolos, de este modo, en el eje sobre el que debe girar toda actuación administrativa. Esta cláusula general<sup>11</sup> es un concepto, abstracto y formal, indefinido por la normativa e indefinible objetivamente (en cuanto que no existe criterio objetivo alguno para hacerlo). De tal forma, representa cualquier bien jurídico; protegido, identificado y determinado por los poderes públicos con la finalidad de justificar sus decisiones e intervención en las relaciones sociales<sup>12</sup>. En suma, una situación de emergencia puede suponer un peligro para el interés general<sup>13</sup>, justificando la precisa intervención de la Administración para hacerle frente y paliar sus efectos, utilizando para ello todos los instrumentos que tenga a su alcance y conseguir una respuesta ágil y concluyente.

De esta manera, la actual crisis sanitaria sufrida por el COVID-19, ha puesto de manifiesto la necesidad de recurrir a la contratación pública, principalmente, para dotarse de servicios y suministros en el ámbito sanitario ante la escasez provocada por esta coyuntura. Del mismo modo, se ha comprobado que resulta ineludible contar con

---

<sup>9</sup> Una explicación más detallada en MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIII - Contratos del sector público*. Edit. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. 2ª ed., Madrid, 2018, págs. 31-38.

<sup>10</sup> Así lo expresa el preámbulo de la citada ley en su apartado tercero. Y forman parte de los criterios de adjudicación establecidos en el art. 145. En este punto, cabría preguntarnos si este es el instrumento adecuado para implementar dichas políticas, o si por el contrario no sería mejor realizarlo a través de las legislaciones sectoriales específicas, evitando de este modo la discrecionalidad en la adjudicación de los contratos. En este sentido, PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo II...* op. cit., pág. 179.

<sup>11</sup> Sobre el interés general, un meticuloso análisis en NIETO, Alejandro. La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Edit. Civitas, Madrid, 1991, págs. 2185-2253.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 2251

<sup>13</sup> Este interés general puede definirse como la propia necesidad de pervivencia de la sociedad o la supervivencia de la población. En este sentido, más ampliamente tratado en ALVAREZ GARCIA, Vicente. *El concepto de necesidad en Derecho Público*. Edit. Civitas, Madrid, 1996.

mecanismos que habiliten a los poderes públicos a hacer frente a estas situaciones excepcionales, sin sujetarse a los requisitos formales, que, de otro modo, restarían eficacia a su actuación. Cobrando especial relevancia la tramitación de emergencia, un régimen excepcional que faculta a la Administración a actuar frente a estas situaciones con toda la rapidez que sea técnica y físicamente posible, reduciendo así, el impacto que esta pueda tener en la población. De tal forma que nuestro legislador a través del art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, ha establecido la utilización de la contratación de emergencia con carácter general, justificando su utilización en los contratos celebrados para hacer frente a la pandemia.

## 2. Antecedentes legislativos

Al igual que, como ya he mencionado anteriormente, el recurso a la actividad contractual ha sido una constante en nuestra historia, también lo han sido las situaciones de crisis que han afectado a nuestras sociedades. Es por ello, que no resulta extraño encontrarnos, ya en las primeras regulaciones decimonónicas sobre la materia<sup>14</sup>, tanto referencias a acontecimientos catastróficos o situaciones excepcionales, así como reglas jurídicas<sup>15</sup> que excepcionan o desplazan<sup>16</sup> el derecho ordinario, y que nos permiten hacer frente a estos peligros naturales o humanos. Concretamente analizaré la regulación de aquellas situaciones consideradas excepcionales y como se enfrenta a ellas el legislador de cada época. Para ello, debemos remontarnos hasta el siglo XIX, época en la que aparecen las primeras normas que regulan la actividad contractual del Estado y las

---

<sup>14</sup> Para profundizar en la formación, evolución y situación actual en materia de contratación administrativa, vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General...* op cit., págs. 14-42. También vid. MEILÁN GIL, José Luis. La actuación contractual de la Administración Pública española. Una perspectiva histórica. *Revista de administración pública*, núm. 99, 1982, págs. 7-36, o MORERA LÓPEZ, Julián. Evolución histórica de la contratación pública en España. Observatorio de Contratación Pública [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 4 de junio de 2012. [Consulta: 20 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>.

<sup>15</sup> De tal forma, entiendo que la tramitación de emergencia podría enmarcarse dentro del denominado derecho de excepción o de necesidad. Desarrollo este planteamiento en el apartado 3.2.1 Situaciones de necesidad.

<sup>16</sup> El derecho de necesidad, tal como es entendido actualmente, no excepciona el derecho ordinario, sino que lo desplaza únicamente en aquello que se le oponga. En este sentido COTINO HUESO, Lorenzo. Los derechos fundamentales en tiempos de coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020, pág. 91. No obstante, como se verá, no siempre ha sido así, sirva de ejemplo, el periodo de la Guerra Civil.

Corporaciones Locales, para estudiar los antecedentes legislativos en la materia y su evolución hasta la regulación actual. De todo ello trataré en este apartado.

### **2.1. Real Decreto 27 de febrero de 1852**

Desde principios de siglo fueron numerosas las crisis sanitarias a las que tuvo que hacer frente España, agravadas, todas ellas, al ser coincidentes con un convulso periodo de nuestra historia, verbigracia, la fiebre amarilla que se asienta en Cádiz en agosto de 1800 y es impulsada, posteriormente, por la guerra contra los franceses, o el cólera, que aparece en Vigo en 1833 y es propagado por las guerras carlistas<sup>17</sup>. Por ello, no es de extrañar que, en las legislaciones de la época, en sentido general y no solo en lo referido a la contratación pública, se tuviese en cuenta la posible existencia de situaciones imprevistas que necesitasen de una pronta actuación administrativa exenta de formalismos.

En este contexto, arranca el proceso de formalización contractual con el Real Decreto 27 de febrero de 1852, primera referencia histórica en materia de contratación pública<sup>18</sup> del constitucionalismo, y con el impulso de Bravo Murillo como presidente del Consejo de Ministros durante el reinado de Isabel II. Es a partir de este momento cuando “podemos afirmar que el Estado empezaba, de manera generalizada, a estar obligado a aplicar toda una serie de procedimientos de selección de contratistas a fin de adjudicar el contrato a la mejor oferta y evitar situaciones fraudulentas contrarias al interés general”<sup>19</sup>.

En relación a estos procedimientos, las subastas y remates públicos<sup>20</sup>, quedan sometidos a unos trámites prefijados, el propio texto legal en su artículo sexto ya

---

<sup>17</sup> Un interesante repaso de las epidemias que han afectado a nuestro país desde el siglo diecinueve, así como la respuesta de la Administración en cada momento, en MUÑOZ MACHADO, Santiago. El poder y la peste de 2020. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 90-91, 2020, págs. 114-131.

<sup>18</sup> Es la primera regulación de los métodos seguidos hasta la fecha para celebración de contratos públicos.

<sup>19</sup> ARROYO DÍEZ, Alfonso. *El ámbito subjetivo en la normativa española de contratación del sector público. Las fundaciones y las cámaras de comercio*. Tesis doctoral, Universidad Ramon Llull, Barcelona, 2013, pág. 135.

<sup>20</sup> Similar a lo contemplado en el art. 168.b). 1ª de la LCSP al referirse a “una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119”.

contempla la posibilidad de la existencia de situaciones imprevistas que, por su urgencia, demanden un pronto servicio y hagan imposible el cumplimiento de estos formalismos.

Del mismo modo, el artículo octavo nos indica que “Las disposiciones contenidas en el artículo precedente no serán extensivas a los casos en que una necesidad de fuerza mayor obligue a la Administración a contraer los compromisos mencionados, ni a los que estén previstos en los reglamentos generales de los respectivos servicios”. Hace alusión al pliego de condiciones y la exigencia de garantía recogidos en el artículo séptimo. Podríamos decir que recoge el germen de la actual tramitación de emergencia<sup>21</sup>, al quedar exento de la presentación de dichos documentos que, a día de hoy, formarían parte del expediente de contratación.

En último lugar, respecto al ámbito subjetivo, puede afirmarse que en la época existen dos regímenes de contratación, el Estado, en el que centraré principalmente mi análisis, y los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales<sup>22</sup> a los que solo haré mención en los casos en los que se haga referencia expresa en cuanto al objeto del trabajo. Dualidad que, como veremos, se mantendrá hasta finales del siglo XX.

## **2.2. Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911**

La siguiente regulación básica en la materia que encontramos es la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, que dedica el capítulo V a los contratos<sup>23</sup>.

A este respecto, su artículo 55.3 exceptúa de las solemnidades de la subasta, principal forma de adjudicación de los contratos en la época<sup>24</sup>, pudiendo, a su vez, ser

---

<sup>21</sup> En este sentido lo apuntaba CARBONERO GALLARDO, José Miguel. *La adjudicación de los contratos administrativos: origen, evolución y sistema actual*. Tesis doctoral, Universidad de Granada, Granada, 2010, pág. 69, cuando nos indica que tal decisión es comparable a la actual previsión que exime de la obligación de tramitar el expediente administrativo.

<sup>22</sup> En este sentido el art. 14 señalaba que el “Gobierno aplicará las disposiciones del presente Decreto, por medio de Reglamentos a los servicios y obras públicas provinciales y municipales”.

<sup>23</sup> La preocupación por el orden financiero y el control del gasto del Real Decreto de 27 de febrero de 1852 hicieron que la siguiente regulación en materia de contratos se encuadrara dentro de esta legislación, y como resquicio a día de hoy tenemos el acusado protagonismo del Ministerio de Hacienda en esta materia. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Edit. Aranzadi, 19ª ed., Pamplona, 2020, pág. 755.

<sup>24</sup> En este sentido el art. 47 señala que “todos los contratos de obras o servicios por cuenta del Estado, se realizarán por subasta pública, excepto los determinados por esta ley”.

concertados directamente por la Administración aquellos “contratos de reconocida urgencia que por circunstancias imprevistas demandaren un pronto servicio que no dé lugar a los tramites de la subasta”.

La propia ley no determina que se entienda por circunstancias imprevistas, y a diferencia de la anterior legislación, no se utiliza el término “fuerza mayor”, no obstante, pese a esta omisión, esta expresión es utilizada por la normativa vigente coetánea en materia de contratación, por lo que considero que puede ser útil para realizar una aproximación a la referencia realizada por el legislador en cuanto a estas circunstancias de carácter imprevisible. De tal forma, podemos encontrar en el art. 42 del Pliego de Condiciones Generales para la contratación de obras públicas, y vigente en ese momento, publicado por Real Decreto de 13 de marzo de 1903, la regulación de los casos de fuerza mayor<sup>25</sup>, que, si bien recoge supuestos tasados como incendios, terremotos, alteración del orden público, etc., su remisión expresa al Reglamento de 17 de julio de 1868 concluye con una cláusula abierta que englobaría “todos aquellos accidentes extraordinarios cuyos efectos son de todo punto irresistibles”<sup>26</sup>. Por este motivo, es necesario acudir a la casuística para saber en cada momento qué debemos entender por suceso inevitable, imprevisible o irresistible. Quedando su determinación al arbitrio de los órganos de la Administración responsable de la contratación como intérpretes del interés general.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, el art. 66 contempla expresamente dos situaciones excepcionales, que por su magnitud y entidad deben quedar fuera de ser consideradas simplemente como situaciones imprevistas, las guerras y las epidemias oficialmente declaradas. En consecuencia, con la finalidad de poder hacerles frente, se confieren poderes exorbitantes al Gobierno, permitiéndole suspender las disposiciones contenidas en todo el capítulo V para la contratación de servicios urgentes del Ejército y la Marina.

De este modo, tras el inicio de la Guerra Civil Española, el Decreto Ley de 22 de octubre de 1936<sup>27</sup> declara en suspenso los preceptos del Capítulo V de la Ley de

---

<sup>25</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo. *Revista de administración pública*, núm. 2, 1950, págs. 86.

<sup>26</sup> Del mismo modo, y debido a la remisión en bloque que realiza la Ley al Derecho privado, podríamos también acudir al Código Civil al recoger este en su art. 1105 el concepto de fuerza mayor como aquel suceso imprevisible e inevitable.

<sup>27</sup> BOE, núm. 17, de 31/10/1936, páginas 69 a 70.

Administración y Contabilidad del Estado de 1 de julio de 1911 así como los restantes artículos de la propia ley que sean incompatibles con la organización transitoria del Estado. Todo ello, pese a no realizarse bajo el amparo del artículo anteriormente citado, es coincidente en su finalidad. En este sentido, el preámbulo de dicha norma justifica el recurso a la suspensión bajo el pretexto de no “detenerse o retrasarse, frente a trámites dilatorios de procedimiento u obstáculos de ejecución”, suspendiendo, temporalmente, las garantías procedimentales en materia de contratación, para de este modo “obviar esas dificultades, sin que exista siquiera vulneración formal de las disposiciones legales”. Por consiguiente, las conclusiones que pueden extraerse de esta actuación que recoge nuestra historia, es la necesidad de establecer mecanismos dentro de la regulación de la contratación pública que permitan hacer frente a situaciones extraordinarias sin contravenir o suspender la legislación vigente. Equilibrio que, por otro lado, considero que aporta el recurso al derecho de necesidad en la actualidad.

Esta situación de suspensión se mantendría, al menos formalmente<sup>28</sup>, hasta la promulgación de la Ley de 20 de diciembre de 1952 por la que sustituye la redacción del capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911, relativo a los contratos para la ejecución de obras y servicio públicos. Esta ley, que viene a recuperar la vigencia de las normas reguladoras de la contratación pública, aprovecha, de acuerdo a su preámbulo, a introducir una nueva redacción bajo el pretexto de adaptarla a las nuevas circunstancias. De este modo, se establece con carácter general la celebración previa de subasta o concurso, aunque se amplían los casos en los que está permitida la contratación directa.

Entre las modificaciones que aquí interesan, señalar el art 57.4, que se mantiene en los mismos términos que el anteriormente citado 55.3, y el art. 66, que comparte numeración con el anterior texto, pero que es modificado para dar cabida a nuevas situaciones extraordinarias además de la guerra y epidemia oficialmente declarada, de tal

---

<sup>28</sup> Respecto a la nueva redacción, entiende GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa. *Revista De Administración Pública*, núm. 10, 1953, pág. 245, que no existe una restauración de la vigencia, pues en virtud del Decreto-ley de 22 de octubre de 1936, se entendía que al desaparecer las circunstancias excepcionales que lo motivaron, este había perdido su vigencia, siendo de aplicación las normas del capítulo V, y en este sentido el Consejo de Estado, Recopilación de doctrina legal 1940-1943, Madrid, 1944, pág. 37, en donde ya en 1941 se hace preceptiva la aplicación de las normas recogidas en el referido capítulo.

forma, se contempla también la revolución o grave alteración de orden público<sup>29</sup>. Así mismo, se recoge nuevamente, que en caso de que no sea posible cumplir las formalidades establecidas en el capítulo V para hacer frente a estas situaciones mediante la contratación administrativa, y sin que suponga un grave perjuicio del interés nacional, “podrá suspenderse, mediante Decreto emanado de la Jefatura del Estado, la observancia de las disposiciones contenidas en aquél para la realización de las adquisiciones, suministros, obras y servicios perentorios y urgentes directa e inmediatamente relacionados con dichos acontecimientos”. De igual modo, se matiza el ámbito temporal de la suspensión, que se circunscribirá únicamente en tanto persistan las circunstancias excepcionales que la hayan motivado. Como vemos se va perfilando la actuación administrativa en materia de contratación frente a situaciones de extrema gravedad que implican una pronta respuesta por parte de los poderes públicos. Delimitándose a su vez el ámbito objetivo y temporal.

### **2.3. Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado**

La primera ley que regula de manera sistemática los contratos en los que es parte la Administración, el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado<sup>30</sup>. Normativa que reordena y moderniza la materia, superando el sistema de contratación directa y adaptándola a las necesidades de la época<sup>31</sup>.

En el tema que aquí nos ocupa, su art. 25 ya diferencia tres tipos de expedientes de contratación, a saber, de tramitación ordinaria, de tramitación urgente y de régimen excepcional para las obras de emergencia<sup>32</sup>. Nótese que desde este primer momento que aparece la expresión emergencia ligada a la tramitación del expediente, este es

---

<sup>29</sup> Supuestos que, como he apuntado anteriormente, coinciden con los previstos como fuerza mayor.

<sup>30</sup> Habilidad conferida por la Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado.

<sup>31</sup> Un análisis contemporáneo de la misma en PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. La nueva ley de contratos del Estado. *Revista de Administración Pública*, núm. 47, 1965, págs. 397-454.

<sup>32</sup> Vid. Informe 8/66, de 25 de febrero de 1966, Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Obras de emergencia por acontecimientos imprevistos. Necesidad de ejecutarlas con arreglo a la Ley. Donde gradúa las distintas situaciones de urgencia que pueden producirse en los contratos, considerando a la emergencia como urgencia de tercer grado. De este modo, la urgencia de primer grado permitiría la licitación urgente, la urgencia de segundo grado habilitaría, además, la contratación directa y, por último, la urgencia de tercer grado permitiría, también, la contratación verbal. En este sentido MORENO GIL, Oscar. *Contratos Administrativos Legislación y jurisprudencia*. Edit. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1978, pág. 601.

considerado como un régimen excepcional de contratación y no meramente como un tipo de tramitación.

Esta dicotomía que recoge la ley sobre las situaciones imprevisibles entre urgencia y emergencia va a ser la mantenida en las siguientes regulaciones de la materia. De este modo, el art. 26 contempla la tramitación de urgencia en caso de circunstancias imprevistas, reduciendo los plazos y agilizando los trámites, mientras que, por otro lado, el art. 27 recoge ese régimen excepcional únicamente para acontecimientos catastróficos<sup>33</sup>.

De esta forma, ante dichos acontecimientos la autoridad competente podrá ordenar la ejecución directa o contratar libremente<sup>34</sup> sin necesidad de cumplir con los formalismos establecidos en la ley, pues expresamente ya dispensa de la tramitación de expediente previo. Del mismo modo, se establecen una serie de garantías, por un lado, dando cuenta de su actuación al Consejo de Ministros, y por otro, estableciendo límites en su utilización, pues una vez desaparecido el peligro no tendría cabida el uso de este régimen<sup>35</sup>, así como tampoco podría utilizarse para aquellos contratos instrumentales en los que pudieran tramitarse de forma ordinaria.

También es importante resaltar que se hace mención por primera vez al recurso a los fondos del Estado para hacer frente a las obras públicas, determinando que será el Ministerio de Hacienda el encargado tanto de autorizar el libramiento de los fondos precisos como de su fiscalización posterior. Este novedoso control del gasto, que aquí se establece, adquirirá mayores dimensiones con el paso de los años, debido principalmente a la inmediatez y la ausencia de formalismos que la emergencia conlleva.

---

<sup>33</sup> Art. 27 Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado. BOE, núm. 97, de 23 de abril de 1965, pág. 5916. Anexo 1.

<sup>34</sup> En otras palabras, el legislador contempla la posibilidad de contratación directa para aquellas circunstancias imprevisibles que, sin constituir un acontecimiento catastrófico, necesiten una ejecución inmediata que no pudiese realizarse de manera eficiente mediante la tramitación de urgencia. Sería como he mencionado, una urgencia de segundo grado. En este sentido el art. 37.2 para los contratos de obra, el art. 69.2 para los contratos de gestión de servicios y el art. 87.3 para el contrato de suministros.

<sup>35</sup> Dicho de otro modo, el uso de la tramitación de emergencia debe limitarse a aquellas prestaciones imprescindibles para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida.

Es importante reseñar en este apartado el Reglamento General de Contratación<sup>36</sup> dada la importancia de la Ley que desarrolla. De este modo, su art. 91 contempla las obras de emergencia del art. 27 de la ley, ampliando aquellas situaciones en las que se puede recurrir a este régimen excepcional. Concretamente hace referencia, además de acontecimientos catastróficos, a “situaciones o estados de excepción que afecten directamente a la defensa nacional”<sup>37</sup>.

Respecto al ámbito subjetivo, la situación sigue invariable, la ley, como hasta el momento, prevé únicamente los contratos celebrados por la Administración del Estado. No obstante, es importante mencionar en este punto el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, pues recoge en su art. 117 un régimen excepcional de similares características para las entidades locales<sup>38</sup>.

#### **2.4. Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas**

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea hizo necesario acomodar la legislación para incluir el bloque de directivas de los años noventa sobre la materia. Esta incorporación a nuestro ordenamiento se realizó mediante la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. En primer lugar, observar por su título, que se amplía el ámbito subjetivo de la misma, englobando además de los contratos realizados por la Administración General del Estado, aquellos que realizan las Comunidades Autónomas y Entidades locales, entre otros. En segundo lugar, y a los efectos de este estudio destacar que se mantiene la división entre los expedientes de contratación, pudiendo ser ordinarios, urgentes o de emergencia (art. 71). Recogiendo,

---

<sup>36</sup> Aprobado por Decreto 3354/1967, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación para la aplicación de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.

<sup>37</sup> Esta previsión sería posteriormente recogida en el texto legal mediante la Ley 5/1973, de 17 de marzo, sobre modificación parcial de la Ley de Contratos del Estado. De este modo, también se incluyen aquellas “situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la Defensa Nacional”. En los mismos términos se contempla en el nuevo Reglamento establecido por el Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado.

<sup>38</sup> Art. 117. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1986. Anexo 2.

estos últimos, en el art. 73 bajo el título de “tramitación de emergencia”<sup>39</sup>, pero manteniendo el carácter de régimen excepcional<sup>40</sup> en su desarrollo.

Las previsiones establecidas en el mencionado precepto mantienen la línea seguida por la legislación precedente. No existe variación sobre los acontecimientos o situaciones que pueden motivarla ni sobre la exención de formalidades. En cambio, se amplía su extensión, volviendo su redacción más farragosa, con la inclusión de nuevos mecanismos de fiscalización del gasto, así como con el establecimiento de un límite temporal del mismo. De igual modo, se da cabida a diversas entidades y organismos, como respuesta a las exigencias de la nueva organización territorial del Estado, así como a su descentralización y el reparto competencial en la materia<sup>41</sup>.

Por otro lado, las modificaciones sufridas son consecuencia, tanto de las interpretaciones realizadas por la jurisprudencia<sup>42</sup> como de los criterios establecidos por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa<sup>43</sup>, en relación con el artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado. Dichos cambios, por lo que aquí interesa, son los siguientes: en primer lugar, se suprime la condición de que la situación de emergencia afecte “directamente” a la defensa nacional<sup>44</sup>; en segundo lugar, se amplía el ámbito de

---

<sup>39</sup> El art. 73 de Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. BOE, núm. 119, de 19 de mayo de 1995, pág. 14616, Anexo 3, es modificado la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de disciplina presupuestaria. Anexo 4.

<sup>40</sup> “No es en realidad un tipo de tramitación, sino un régimen excepcional caracterizado justamente por la dispensa de tramitar el expediente y, en general, de todos «los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente»”, en palabras de SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; GARCÍA TORRES, Jesús. Actos de preparación y adjudicación de los contratos. En: Rafael, GÓMEZ-FERRER MORANT (Dir.). *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid, 1996, pág. 372.

<sup>41</sup> La competencia en materia de contratación pública corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas, el primero tiene competencia para establecer la legislación básica de acuerdo al art. 148.1.18 de la CE y las segundas en lo relativo a su desarrollo. Un análisis sobre esta competencia compartida en BERNAL BLAY, Miguel Ángel. El desarrollo autonómico de la normativa sobre contratos públicos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2018, págs. 91-104.

<sup>42</sup> En este sentido, la STS 188/1987, de 20 de enero de 1987, trata de perfilar el concepto de emergencia diferenciándolo del de urgencia.

<sup>43</sup> De acuerdo al Informe 34/79, de 5 de octubre de 1979, Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Comunicación de las obras de emergencia al Consejo de Ministros: Consecuencias presupuestarias que produce dicho trámite, se indica que la contratación de emergencia debe suponer un supuesto verdaderamente excepcional para eliminar o minorar el peligro y los daños previsibles en los supuestos de acontecimientos catastróficos y de situaciones que supongan un grave peligro inminente. Así mismo, señala que las obras necesarias que pueden contratarse por medio de este régimen son, únicamente, aquellas que tengan carácter de indispensable.

<sup>44</sup> De acuerdo con SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; GARCÍA TORRES, Jesús. Actos de preparación y adjudicación de los contratos... op. cit., págs. 372-373, dicha supresión corresponde a una limitación por

aplicación a todos los contratos y no solo a los de obras; en tercer lugar, se delimitan las facultades del órgano de contratación; en cuarto y último lugar, se incluye expresamente que la actividad que no tenga carácter de emergencia<sup>45</sup> estará a lo dispuesto en la ley.

En los mismos términos se recoge en el art. 72 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>46</sup>.

## **2.5. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público**

La siguiente norma que debemos destacar es la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que, como su propio preámbulo señala, encuentra “el impulso primordial para su elaboración” en la influencia de la normativa comunitaria, incorporando dos nuevas directivas que refunden y simplifican la legislación en materia contractual<sup>47</sup>.

De esta forma, se modifica la tramitación de emergencia, que ahora queda recogida en el art. 97<sup>48</sup>. Se incorporan dos nuevos apartados, que, además de contribuir a facilitar su lectura y comprensión, completan determinados aspectos de su regulación. Por un lado, se establece el límite temporal de un mes para la realización de las prestaciones que justificaron la emergencia, plazo que considero necesario, no por establecer una determinada extensión, sino por la necesidad de delimitar temporalmente el recurso a este mecanismo extraordinario y, de este modo, poder prevenir su uso incorrecto o una utilización fraudulenta. Por otro lado, transcurrido dicho plazo, además de decaer esta forma de tramitación, si no se ha iniciado la ejecución, debe justificarse el gasto realizado,

---

parte del legislador hacia la discrecionalidad que los órganos competentes mostraban al ampararse en ese régimen excepcional.

<sup>45</sup> Incluso en el caso de que sea necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración para atender la situación de emergencia, en palabras de DOMÍNGUEZ OLIVERA, Rafael. De las actuaciones administrativas preparatorias de los contratos. En: Emilio, JIMÉNEZ APARICIO (Coord.). *Comentarios a la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas*. Edit. Aranzadi, Navarra. 2002, págs. 623-655.

<sup>46</sup> BOE, núm. 148, de 21 de junio de 2000, págs. 21790-21791. Anexo 5.

<sup>47</sup> Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

<sup>48</sup> Art. 97. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2007, pág. 44368. Anexo 6.

dejando a la norma reglamentaria el desarrollo del procedimiento de control del mencionado gasto.

Posteriormente el 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, recoge la tramitación de emergencia, en idénticos términos en el art. 113<sup>49</sup>.

### **3. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**

En respuesta, una vez más, a las exigencias europeas, se dicta la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público<sup>50</sup>. No obstante, el legislador aprovecha la transposición de las mencionadas Directivas de cuarta generación, para reforzar el sistema de contratación, apoyándose principalmente, en pilares tales como la eficiencia, la transparencia o la lucha contra la corrupción<sup>51</sup>. De esta forma, se modifican y mejoran diversos procedimientos, uno de ellos, el que recoge el régimen excepcional que supone la tramitación de emergencia en su art. 120<sup>52</sup>.

Los principales cambios que se aprecian en su redacción, de acuerdo al orden establecido en el propio precepto, son; en primer lugar, los relativos a la dotación de crédito, remitiéndose a la LGP; en segundo lugar, se disminuye el plazo, de sesenta a treinta días, para dar cuenta del acuerdo de iniciación del procedimiento y del acuerdo de retención o dotación de crédito al Consejo de Ministros; en tercer y último lugar, se remite a lo establecido en la ley sobre el cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

Una vez determinado el marco de la contratación de emergencia, analizaré el procedimiento que esta debe seguir de acuerdo a las previsiones que la LCSP establece al respecto. Puesto que, si bien es cierto, se trata de una institución tradicionalmente residual

---

<sup>49</sup> BOE, núm. 276, de 16 de noviembre de 2011, pág. 117798.

<sup>50</sup> Ley 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.

<sup>51</sup> Un análisis más pormenorizado de la reforma legal en DÍEZ SASTRE, Silvia. Los ejes de la reforma y la nueva sistemática de la LCSP: El régimen jurídico aplicable. En: Silvia, DÍEZ SASTRE (Coord.). *La nueva Ley de Contratos del Sector Público: Curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales*. Edit. Iuris Utilitas, 2ª ed., A Coruña, 2018, págs. 3-4.

<sup>52</sup> Artículo 120. Tramitación de emergencia, BOE, núm. 272, de 9 de noviembre de 2017, págs. 107816-107817. Anexo 8.

en la contratación pública, es decir, un mecanismo excepcional que debe ser aplicado restrictivamente y como último recurso<sup>53</sup>; la actual pandemia que estamos viviendo ha hecho resurgir esta tramitación, utilizándose como instrumento principal para poder hacer frente a las diferentes necesidades que deben ser satisfechas mediante la contratación pública y, que debido a su urgencia, es imposible acudir a los procedimientos ordinarios.

### **3.1. El procedimiento de contratación**

Con el fin de asegurar la sumisión de la Administración al Derecho, se contemplan una serie de garantías para los particulares: en primer lugar, el procedimiento administrativo; en segundo lugar, los recursos contra los actos y disposiciones emanados de la Administración; y, en tercer lugar, el control por parte de los Jueces y Tribunales de su actuación. Sobre las dos últimas profundizaré más adelante.

El procedimiento responde a la necesidad de canalizar la actividad administrativa a través de unos cauces previamente determinados como “requisito mínimo para que pueda ser calificada de actividad legítima”<sup>54</sup>. En este mismo sentido, la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, define el procedimiento “como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”<sup>55</sup>.

En cuanto al fundamento constitucional que habilita a la LCSP a establecer diferentes procedimientos en materia de contratación, lo encontramos, por un lado, en el principio de legalidad al que deben de estar sometidas las Administraciones Públicas (art. 103 CE), por otro, en la competencia exclusiva del Estado en el diseño del procedimiento

---

<sup>53</sup> Informe 20/03, de 20 de junio de 2003. Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre criterios interpretativos en la aplicación de la tramitación de emergencia prevista en el artículo 72 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Publicado por la Resolución de 27 de junio de 2003, de la Dirección General del Patrimonio del Estado. BOE, núm. 195, de 15 de agosto de 2003, págs. 31861 a 31863.

<sup>54</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Edit. Aranzadi, 16ª ed., Pamplona, 2020, pág. 470.

<sup>55</sup> De modo similar ya se definía en la Exposición de Motivos de la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo: “El procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”.

administrativo común (art. 149.1.18)<sup>56</sup> y, por último, en la competencia, también estatal, para dictar la legislación básica sobre contratos (art. 149.1.18)<sup>57</sup>.

Por todo lo anteriormente expuesto, en cuanto que la tramitación de emergencia recogida en el art. 120 de la LCSP supone la adopción de una serie de actos de carácter sustantivo<sup>58</sup> que coadyuvan a la consecución de un interés final que no puede ser satisfecho por el procedimiento de contratación ordinario o de urgencia, considero que estamos ante un procedimiento con entidad suficiente para no subsumirse dentro de ningún otro<sup>59</sup>.

De tal forma, en los siguientes apartados me centraré en el procedimiento de emergencia contemplado en la LCSP, con sus particularidades y excepciones. Con especial atención en la normativa dictada en el contexto de la actual crisis sanitaria desatada por el COVID-19<sup>60</sup>. Todo ello, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas

---

<sup>56</sup> FJ 5º, STC 166/2014, de 22 de octubre.

<sup>57</sup> Sobre la distribución competencial en la LCSP vid. SANMARTÍN MORA, María Asunción. Estructura sistemática y distribución competencial. En: José María, GIMENO FELIU (Dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2018, págs. 220-231.

<sup>58</sup> Que afectan a las disposiciones generales sobre contratación contempladas en el Libro I del Título I de la LCSP, así el art. 37 permite la contratación verbal y el art. 44 que nos indica que no es susceptible de recurso especial en materia de contratación. El art. 120 ya comentado modifica las disposiciones generales de los contratos de las Administraciones Públicas en cuanto no se sujeta a los requisitos formales establecidos en la Ley, incluso en el caso de la existencia de crédito insuficiente. O también relativo a las normas generales que afectan a la modificación de los contratos, pues el art. 153.6 contempla que no es necesaria la formalización de los mismos.

<sup>59</sup> Uno de los problemas que se ha presentado con la utilización de la tramitación de emergencia ha sido a la hora de calificar el procedimiento en los diferentes portales de transparencia, publicándose como procedimientos negociados sin publicidad, como ocurre por ejemplo en el del Gobierno de la Nación, donde no existe la posibilidad de realizar una búsqueda como tramitación, actuación o procedimiento de emergencia. En este sentido ya lo apuntaba a pie de página RUIZ DAIMIEL, Manuel. ¿Son competentes los tribunales de recursos contractuales para conocer las actuaciones de emergencia? [en línea] *Observatorio de Contratación Pública*, 10 de julio de 2017. [Consulta: 15 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>. Del mismo modo lo pone de manifiesto el Informe Especial de Supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, Publicidad de los contratos tramitados por emergencia durante el estado de alarma derivado del COVID-19, de 23 de junio de 2020, págs. 55-59.

<sup>60</sup> Como las fijadas por el art.16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

establezcan trámites diferentes<sup>61</sup>, como en el caso particular de la Comunidad Foral de Navarra<sup>62</sup>.

Respecto al procedimiento propiamente dicho, conviene mencionar que la tramitación de emergencia dispensa de la necesidad de sujetarse a determinados requisitos formales establecidos en la LCSP, y lo realiza de un modo genérico, pero no excluyente. Está claro, que el uso de este régimen excepcional responde a la necesidad de contratar con carácter inmediato para afrontar una determinada situación extraordinaria. El carácter general de esta exención se justifica en poder hacer frente a la mayor casuística de situaciones imprevisibles, pero debe interpretarse restrictivamente, de tal forma, que todos aquellos trámites que no afecten a la celeridad de la respuesta, deben ser llevados a cabo. De este modo, el procedimiento de emergencia puede adaptarse atendiendo a cada caso concreto, permitiendo realizar todos los trámites que, aun no siendo obligatorios, son convenientes<sup>63</sup>. Todo ello enfocado no solo a efectos de fiscalización y control de la actuación, sino buscando siempre la mejor eficiencia de la actuación administrativa.

Por último, señalar que, como cualquier otra actividad administrativa, más en este caso que estamos ante un procedimiento de necesidad, y por tanto excepcional, debe sujetarse su actuación a una serie de límites (subjetivos, objetivos, temporales, etc.), controles (del gasto, de su utilización, de su legalidad, etc.) y respeto de principios fundamentales en materia contractual (como transparencia, concurrencia, igualdad, etc.). De todo ello, así como de sus particulares excepciones, trataré a continuación.

---

<sup>61</sup> En este sentido, el Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, Compendio de disposiciones sobre contratación pública durante la declaración del estado de alarma derivado del COVID-19, de 26 de junio de 2020, págs. 100-106, contempla las disposiciones que van más allá de la tramitación de la estricta tramitación de los contratos de emergencia, que principalmente enfocadas en el control financiero de la misma.

<sup>62</sup> De acuerdo al art. 49.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, corresponde a Navarra la competencia exclusiva Contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia. De este modo, el art. 140 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos. Boletín Oficial de Navarra de 17 de abril de 2018; BOE, núm. 108, de 4 de mayo de 2018, regula el denominado Expediente de emergencia.

<sup>63</sup> En este sentido GIMENO FELIÚ, José María. La crisis sanitaria COVID-19. Reflexiones sobre su incidencia en la contratación pública y las soluciones adoptadas. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2020, pág. 7, decía que “la utilización de la tramitación de emergencia como respuesta a la rápida respuesta a las necesidades derivadas de la pandemia no supone, en modo alguno, una exoneración del resto de reglas de la contratación pública, que, hay que advertir, continúan vigentes”.

### **3.1.1. Ámbito subjetivo**

La primera pregunta que cabría responder ante la utilización de este procedimiento es ¿quiénes pueden contratar mediante la tramitación de emergencia? Para responder a esta cuestión y determinar el ámbito subjetivo de este régimen excepcional, el art. 120, indica, únicamente, al órgano de contratación de la Administración. Para completar esta previsión, debemos acudir al ámbito subjetivo de la ley, regulado en el art. 3, que diferencia entre sector público, poderes adjudicadores y Administraciones Públicas, siendo estas últimas a las que hace referencia el mencionado art. 120, no solo por su remisión expresa al comienzo del propio precepto, sino también por la sistematización del mismo dentro de la LCSP, en este caso, encuadrado en la Sección I (De la preparación de los contratos de las Administraciones Públicas), del Capítulo I (De las actuaciones relativas a la contratación de las Administraciones Públicas), del Título XI (Disposiciones generales), del Libro Segundo (De los contratos de las Administraciones Públicas). Del mismo modo, por la remisión a la citada sección 1ª que realizan los arts. 317 y 318 se regirán los contratos realizados por poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones públicas.

No obstante, la actual crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la importancia del olvidado art. 120 ampliándose su ámbito subjetivo a todos los contratos que hayan de celebrarse por las entidades del sector público<sup>64</sup>.

### **3.1.2. Ámbito de aplicación**

Una vez establecidos que sujetos están habilitados para recurrir a esta excepcional tramitación, centraré la atención en las contingencias que pueden ser objeto de cobertura por la misma, a que contratos podemos aplicarlo y que límites debemos respetar.

#### **a) Situaciones de necesidad**

La sociedad continuamente está expuesta a situaciones que, por su afectación a bienes jurídicos protegidos, requieren una inmediata respuesta por parte de los poderes

---

<sup>64</sup> En este sentido, el art. 16.1 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, contemplaba, en un primer momento, únicamente a los órganos de la Administración General del Estado. No obstante, este apartado fue modificado por la Disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, incluyendo a todas las entidades del sector público en su redacción. En este sentido también el Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, Compendio de... op. cit., pág. 82 *in fine*.

públicos, modificando incluso su normal funcionamiento para hacerle frente, sirva de ejemplo el caso de una ambulancia que transporta un enfermo y debe saltarse los semáforos.

Estas situaciones pueden ser más o menos previsibles, como el ejemplo visto, y por lo tanto incluidas en la normativa ordinaria<sup>65</sup>. No obstante, existen otras que, por su extraordinaria naturaleza, resultan imprevisibles para el legislador e imposibles de recoger en la normativa vigente sino es mediante el uso de términos generales, como, por ejemplo, emergencia, situación extraordinaria o situación de grave peligro, que, por su carácter abstracto e indeterminado, permiten englobar cualquier circunstancia de estas características. Un claro ejemplo sería la emergencia generada por la actual crisis sanitaria que estamos viviendo, pues, sin estar expresamente contemplada, nadie duda que una pandemia se puede englobar dentro de estas situaciones.

Por todo ello, de acuerdo a la función reguladora de la realidad social que tiene el Derecho, se debe dar respuesta a estas situaciones imprevistas. Para lo cual, el ordenamiento dispone de diferentes mecanismos que permiten desplazar los procedimientos ordinarios por regímenes excepcionales, para, de este modo, adoptar el medio jurídico preciso para luchar contra la emergencia<sup>66</sup>.

Todo ello se consigue mediante el denominado Derecho de necesidad<sup>67</sup>. La doctrina y jurisprudencia ha construido en torno a este concepto una serie de requisitos, a saber, la existencia de un acontecimiento verdaderamente extraordinario, la imposibilidad de actuación por parte de los poderes públicos mediante los cauces ordinarios y la finalidad de salvaguarda del interés general afectado.

---

<sup>65</sup> Siguiendo con el ejemplo, un vehículo sanitario que está realizando un servicio de emergencia es considerado un vehículo prioritario según la normativa vigente, el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que en su art.68 contempla esta actuación.

<sup>66</sup> En este sentido ALVAREZ GARCÍA, Vicente. El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020, págs. 7-8.

<sup>67</sup> Un análisis más exhaustivo, y de obligada referencia, sobre el Derecho de necesidad en ALVAREZ GARCIA, Vicente. *El concepto de necesidad en Derecho Público*, op. cit.

Un análisis sobre el derecho de necesidad en la actual crisis sanitaria en ALVAREZ GARCIA, Vicente; ARIAS APARICIO, Flor; HERNÁNDEZ DÍEZ, Enrique. *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*. Edit. Iustel, Madrid, 2020.

Como se ha apuntado al comienzo de este estudio, a lo largo de la historia de esta contratación de emergencia se ha ido delimitando y definiendo aquellas situaciones en las que se puede recurrir a ella. De esta manera, actualmente, el art. 120 de la LCSP recoge como presupuestos de hecho habilitantes para recurrir a esta tramitación y que justificarían la actuación administrativa, los siguientes<sup>68</sup>:

- a) Acontecimientos catastróficos.
- b) Situaciones que supongan grave peligro.
- c) Situaciones de necesidades que afecten a la defensa nacional.

Estas situaciones reúnen una característica común, su excepcionalidad<sup>69</sup>. Cualquier intento por delimitar de manera definitiva este carácter está abocado al fracaso, pues se trata de un concepto relativo que varía en función del tiempo, de la sociedad y la época en que se utilice. De tal forma, por ejemplo, la excepcionalidad producida por una pandemia puede devenir en ordinaria con el trascurso del tiempo, pues considero que la propia continuidad en la situación excepcional le hace perder tal carácter.

Por todo ello, cada situación fáctica debe ser analizada individualmente para ver que reúne las condiciones que, en cada momento, habiliten dicho carácter excepcional. No obstante, nuestro legislador ha querido establecer determinados escenarios en los que debe, sin perjuicio de la obligación de analizar los hechos concretos, presumirse este carácter excepcional, como son las catástrofes o aquellas situaciones que afecten a la defensa nacional, situaciones que, de por sí, son sinónimo de gravedad y excepcionalidad.

---

<sup>68</sup> Es este sentido, según el citado Informe 20/03, de 20 de junio de 2003, “solo procede en los casos taxativos del apartado 1 de dicho artículo, es decir, acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional”.

<sup>69</sup> Por poner algunos ejemplos:

STSJ La Rioja 45/2010, de 4 de febrero de 2010, FJ 3º. Respecto al derrumbe de un edificio.

STSJ Andalucía 1216/2018, de 8 noviembre, FJ 4º. Considera grave peligro al hundimiento parcial de la carreta con existencia de escalón que generaba una situación de grave peligro para la seguridad vial.

STSJ Cantabria 573/2013, de 12 noviembre, FJ 1º. Considera peligro grave la estabilización de una fachada medianera en la ciudad de Santander

STSJ Madrid 847/2003, de 23 mayo, FJ 1º. Con motivo de un temporal de lluvias que tuvo lugar en la provincia de Ciudad Real, de carácter extraordinario, provocó importantes daños en la Red viaria.

SAN 2059/2002, de 5 abril 2002, FJ 1º. Obras para el abastecimiento de agua.

Dentro de los supuestos que afectan a la Defensa Nacional esta tramitación es utilizada con mayor frecuencia en los casos de obras públicas. No obstante, en el Mando de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra se ha utilizado en algunas ocasiones dentro del contrato de suministros, sobre todo para necesidades derivadas de las operaciones de paz. Vid. MINISTERIO DE DEFENSA. *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público. Catálogo General de Publicaciones Oficiales*. Edit. Ministerio de Defensa, Madrid, 2012, pág. 340.

En suma, por lo anteriormente expuesto, considero que el régimen excepcional englobado en la tramitación de emergencia, objeto de este trabajo, responde a todas estas necesidades para ser considerado como una “medida de necesidad” contemplada en la LCSP.

### **b) Tipos de contratos**

Como hemos podido observar en la evolución legislativa de la tramitación de emergencia, a partir de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, deja de existir una referencia exclusiva al contrato de obras y, de este modo, pasa a comprender a todos aquellos que celebren los órganos de contratación. Sin embargo, y pese a que la LCSP no excluye ningún tipo de contrato del procedimiento de emergencia, este es comúnmente utilizado con los contratos de obras y de suministros, aunque recientemente con la pandemia también ha adquirido relevancia la aplicación a los contratos de servicios<sup>70</sup>. Por otro lado, y aun cuando no existe una limitación formal sobre el tipo de contrato que puede celebrarse, resulta difícil imaginar una situación de emergencia en la que deba contratarse la gestión de un servicio público o una concesión de obras<sup>71</sup>.

### **c) Límites objetivos**

Al tratarse de un régimen excepcional que prescinde de ciertos requisitos formales y, por tanto, una merma de las garantías del procedimiento ordinario, es importante,

---

<sup>70</sup> De este modo ha sido común el recurso a contratar servicios de desinfección o limpiezas extraordinarias de edificios y espacios públicos.

<sup>71</sup> Me es difícil advertir en estos momentos que una concesión de obras, pueda justificarse mediante una emergencia, y prescindir de todo el procedimiento que esta lleva aparejado, como el estudio de viabilidad, el estudio de impacto ambiental o valoración económico-financiera. Asimismo, tengo mis dudas en relación con la gestión de servicios, aun cuando estos, concretamente los servicios de transporte de pacientes en ambulancia, tanta problemática están generando con su calificación dentro de la jurisprudencia europea. En este sentido STJUE C-465/17 de 21 de marzo de 2019, vid. TEJEDOR BIELSA, Julio. *Los límites de la contratación pública: servicios personales de emergencia y transporte sanitario asociado* [en línea]. 6 de mayo de 2019. [Consulta: 02 marzo 2021]. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/los-limites-de-la-contratacion-publica-servicios-personales-de-emergencia-y-transporte-sanitario-asociado/>.

De modo diferente, un ejemplo que claramente quedaría fuera de toda duda, sería en el caso de la mencionada Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, los contratos de Consultoría y Asistencia, de Servicios y Trabajos Específicos y Concretos, no Habituales de la Administración, arts. 197-203. En este sentido SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Actuaciones preparatorias, tramitación de expedientes de contratación y adjudicación de los contratos. En: Rafael, GÓMEZ-FERRER MORANT (Dir.). *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Edit. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1996, págs. 449-450.

además de interpretarlo restrictivamente, delimitar su actuación. Evitando, o al menos reduciendo, el abuso o el uso fraudulento de la misma.

El primero de estos límites lo encontramos en el apartado a) del propio art. 120 de la LCSP cuando hace referencia a “lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida”<sup>72</sup>. De esta manera, podemos distinguir dos efectos; un efecto positivo, únicamente puede contratarse mediante el procedimiento de emergencia lo estrictamente necesario para hacer frente a la coyuntura que lo ha provocado; y un efecto negativo, todo aquello que, aun formando parte de la respuesta contra la emergencia, no sea indispensable para hacerle frente debe seguir cualquier otro procedimiento. Además, añadir que no tiene por qué ser exclusivamente el ordinario, pues no existe obstáculo para que pueda realizarse por el procedimiento de urgencia recogido en el art. 119 o por el negociado sin publicidad del art 168 de la LCSP, o un conjunto de todos ellos si la situación lo permite y lo requiere. De este modo, se limita también el uso de la tramitación de emergencia al considerarse como último recurso<sup>73</sup>.

En último lugar, debo mencionar la Resolución 102/2017, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, pues establece un nuevo límite en la contratación de emergencia al contemplar que la causa de la misma no puede ser “imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente”. Dicho requisito, que, añade este Tribunal en la fundamentación jurídica de la mencionada resolución<sup>74</sup>, considero que es contrario a la naturaleza de la propia emergencia, máxime con el pretendido carácter general. En mi opinión, la emergencia debe determinarse exclusivamente por tratarse de situación excepcional, a la que los poderes públicos no pueden hacer frente con la normativa ordinaria y que pone en peligro el interés general, requiriendo, por ello, una actuación inmediata e inaplazable de la

---

<sup>72</sup> En tal sentido ya lo apreciaba en el art. 72 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 20 de junio de 2003.

<sup>73</sup> No deja de ser una idea de una urgencia de tercer grado como ya se ha visto en el Informe 8/66, de 25 de febrero de 1966, Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

<sup>74</sup> En el caso concreto, la realización de la contratación de emergencia era consecuencia de la inactividad de la Administración, concurriendo además otras causas excluyentes de la misma, como la posibilidad de utilizar el procedimiento de urgencia o el negociado para resolver la situación.

Administración, con independencia del productor del hecho causante<sup>75</sup> y que debe ser analizada individualmente. Todo ello, sin perjuicio de que dicha responsabilidad pueda ser tenida en cuenta posteriormente a efectos de determinar una negligencia, solicitar una reclamación o investigar la posible comisión de un delito<sup>76</sup>. En suma, la resolución del Tribunal, crea un peligroso precedente contrario al interés general y que no debe ser aplicado en términos generales.

### 3.1.3. Acuerdo inicio de actuaciones

Para estos supuestos de emergencia previstos en el art. 120 de la LCSP, no es obligatoria la tramitación de expediente administrativo de contratación, principal característica de este régimen excepcional. Tampoco es preciso efectuar ninguna aprobación previa, siendo únicamente necesario la adopción, por parte del órgano de contratación<sup>77</sup>, de un acuerdo ordenando la ejecución de lo necesario o contratando libremente para hacer frente a la emergencia.

No obstante, aunque no sea obligatoria la realización de ninguna otra actuación previa<sup>78</sup>, el contenido del acuerdo de inicio de las actuaciones debe sujetarse a ciertas previsiones. Estas, definidas a raíz de la práctica administrativa, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, han estado siempre orientadas en otorgar una motivación especialmente razonada y sólida a la contratación de emergencia, con especial atención en justificar la necesidad de la misma y el objeto del contrato con el fin de demostrar que no se ha hecho un uso inadecuado.

---

<sup>75</sup> Respecto a este supuesto, actualmente, es discutible si ha existido por parte de algunas Administraciones una actuación negligente en la falta de previsión respecto a la actuación frente al COVID-19, o demora injustificada en las compras y aprovisionamientos que agravaron la situación he hicieron necesario el recurso a la contratación de emergencia. En este sentido lo apunta tempranamente MELÓN PARDO, Carlos. El impacto del COVID-19 sobre la contratación pública: primeras notas. En: Miguel Ángel, RECUERDA GIRELA (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Edit. Aranzadi, Navarra, 2020, pág. 703.

<sup>76</sup> Delito de prevaricación administrativa recogido en el art. 404 CP.

<sup>77</sup> Regulado en los arts. 61 a 64 de la LCSP, es aquel órgano, unipersonal o colegiado que, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria, tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre (art. 61).

Con carácter general, estos son: en el ámbito estatal, los recogidos en el art. 323 de la LCSP; en el ámbito autonómico, los determinados por sus propias normas; y en el ámbito local, los contemplados en la Disposición adicional segunda de la LCSP.

<sup>78</sup> En este sentido el Informe 2/2000, de 8 de febrero, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid. Tramitación de emergencia.

### a) Expediente de contratación

Como acabo de mencionar, la previsión que hace el art. 120 de la LCSP al indicar “sin obligación de tramitar expediente de contratación”<sup>79</sup>, representa el principal distintivo que caracteriza a este procedimiento. Por ello, resulta preciso analizar sucintamente su contenido y la justificación de su excepción.

La finalidad del expediente es la materialización de una serie de actuaciones previas que recogen la voluntad de contratar. Entre otras, se incluyen aspectos tan esenciales de la contratación como, por ejemplo, la motivación de la necesidad e idoneidad del objeto del contrato, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas aplicables al contrato, el certificado de existencia de crédito, la fiscalización previa de la intervención, la elección del procedimiento, la selección de los participantes, las condiciones de licitación, el valor estimado o la finalidad.

A través de este conjunto ordenado de trámites y documentos exigidos por la LCSP que forman el expediente administrativo, se establecen una serie de garantías frente a los ciudadanos, pues no solo puede su contenido puede ser controlado por los Tribunales, sino que mediante su publicación en el perfil del contratante<sup>80</sup> puede ser sometido al escrutinio de la opinión pública, demostrando así, un correcto uso del gasto público, como la realización del interés general.

Como puede verse, en el ámbito de la contratación pública el expediente tiene una importancia manifiesta. En contrapartida de las garantías que representan todas estas actuaciones, y que justifican la actuación administrativa, tenemos la dilación que conlleva su realización. Siendo esto último, el tiempo, lo que representa su incompatibilidad con

---

<sup>79</sup> Actualmente no existe duda de que esta excepción se refiere únicamente al expediente de contratación regulado en la LCSP. No obstante, su actual redacción es consecuencia de una mala interpretación de la anteriormente contenida en la art. 97 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que se expresaba en los siguientes términos: “sin obligación de tramitar expediente administrativo”, y que daba lugar a la utilización de la contratación de emergencia para prescindir también de otros expedientes, en este sentido la SAP Cáceres 427/2011, de 14 de diciembre, determina que esa dispensa se refería exclusivamente “al expediente de contratación regulado en dicha Ley, y no a otros expedientes o actuaciones administrativas que imperativamente exijan otras normas”, en el caso concreto era, nada más y nada menos, un expediente expropiatorio.

<sup>80</sup> De acuerdo con el art. 117 de la LCSP una vez aprobado el expediente se debe dictar y publicar la resolución motivada aprobando el mismo, así como su gasto

la tramitación de emergencia, que por su propia naturaleza implica una actuación inmediata<sup>81</sup>.

### **b) Justificación de la emergencia**

Debido al carácter excepcional de esta tramitación, con el mencionado menoscabo a las garantías del ordinario proceder administrativo que acabamos de ver, la emergencia no puede presumirse. Conciene a la Administración justificar la concurrencia de las causas que jurídicamente autorizan a la contratación de emergencia<sup>82</sup>. Correspondiendo la apreciación de la misma exclusivamente al órgano contratante<sup>83</sup>.

De este modo, debe quedar acreditada dicha situación mediante una declaración de la emergencia por parte de la Administración para poder hacer uso de esta tramitación excepcional<sup>84</sup>. Esta justificación, que deberá recoger de manera pormenorizada el recurso a la tramitación de emergencia no está sujeta a ninguna formalidad concreta y no es necesaria una declaración especial, bastando, únicamente, su posterior justificación documental<sup>85</sup>.

Así mismo, y siempre que sea posible, resulta necesario y conveniente que se emita un informe motivado<sup>86</sup> en el que se refleje la necesidad que se pretende satisfacer, el supuesto de hecho que da lugar al recurso de la contratación de emergencia y su carácter indiscutiblemente excepcional, justificando a su vez la imposibilidad de afrontarlo

---

<sup>81</sup> Esta “se sustenta sobre la inmediatez: no basta con que se produzca una situación de emergencia, sino que es necesario además que la concreta prestación a obtener mediante el contrato sea de necesidad inaplazable”. MOREU CARBONELL, Elisa. El expediente de contratación. En: José María, GIMENO FELIU (Dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2018, pág. 924.

En este sentido también la citada STSJ La Rioja 45/2010, de 4 de febrero de 2010, FJ 3º. “Lo que ampara la normativa de emergencia es una situación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión”.

<sup>82</sup> En este sentido vid. STSJ Cantabria 1955/1999, de 11 de marzo, FJ 2º.

<sup>83</sup> De acuerdo al Informe 21/01, de 3 de julio de 2001. Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Improcedencia de la declaración de emergencia y requisitos para la aplicación de su régimen conforme al artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pág. 13.

<sup>84</sup> La STSJ Andalucía 1216/2018, de 8 noviembre, FJ 4º, Establece que “la celebración del contrato fue motivada por la realización de obras de emergencia, premisa que fue declarada expresamente y aprobada por la propia Administración en su resolución de 22 de julio de 2010”, y que esta “declaración de emergencia, con la consiguiente omisión de los trámites correspondientes a un expediente de contratación ordinario, encontraba pleno amparo material y normativo”.

<sup>85</sup> De acuerdo al Informe 20/03, de 20 de junio de 2003... op. cit.

<sup>86</sup> Sobre este informe razonado, PINTOS SANTIAGO, Jaime; PÉREZ BRAVO, Jordi. Contratación pública y covid-19 normativa completa y tramitación de emergencia ante la crisis sanitaria. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 21, 2020, págs. 167-168.

mediante los mecanismos ordinarios que contempla la ley, la finalidad de hacer frente a un riesgo que afecta al interés general y la necesaria actuación inmediata. Sin olvidar todos aquellos datos relativos al contrato que puedan aportarse (tipo de prestación, importe aproximado, etc.), a los efectos de su control posterior.

En relación con la actual crisis sanitaria, no existe duda de que ha supuesto un acontecimiento excepcional a nivel mundial que ha afectado por igual a todos los países de nuestro entorno y puesto a prueba los diferentes Ordenamientos Jurídicos. Comprobándose que ante esta situación ninguna legislación estaba preparada. En esta situación, y ante una ingente y simultánea demanda de los mismos bienes y servicios para la lucha contra el COVID-19, a nivel europeo la Comisión ha emitido una serie de recomendaciones sobre las opciones que presenta la contratación pública y a las que los Estados Miembros pueden recurrir para la adquisición de suministros, servicios y obras necesarias para hacer frente a la crisis<sup>87</sup>. Apoyándose en la Directiva 2014/24/UE señala que las normas europeas en materia de contratación pública contienen las herramientas necesarias para afrontar las necesidades generadas con la crisis. De este modo, buscando una mayor rapidez en la contratación y poder acelerar los procedimientos, contempla la reducción sustancial de los plazos y permite acudir al procedimiento negociado sin publicidad, reconociendo que, en la práctica, puede suponer una “adjudicación directa de facto”.

Por otro lado, para hacer frente a la pandemia nuestro legislador no ha adoptado ninguno de los mecanismos recomendados por la Comisión Europea y se ha decantado por la tramitación de emergencia<sup>88</sup>. Ha sido a través del art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, y las sucesivas modificaciones que este ha sufrido<sup>89</sup>. En su versión consolidada establece con carácter general, que en todos los contratos celebrados

---

<sup>87</sup> Comunicación de la Comisión Europea. Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19. DOUE, 1 de abril de 2020, C 108 01/I.

<sup>88</sup> Sobre el riesgo de utilización abusiva de la contratación de emergencia en España GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. De las orientaciones de la Comisión Europea sobre contratación pública en la crisis del Covid-19 y de sus implicaciones en el caso español [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 27 de octubre de 2020. [Consulta: 25 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>.

<sup>89</sup> Tanto por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, como por el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo.

para hacer frente a la pandemia estará justificada su necesidad<sup>90</sup> y les será de aplicación la tramitación prevista en el art. 120 de la LCSP<sup>91</sup>.

Esta previsión realizada en términos tan amplios puede conllevar algunos problemas en su aplicación. En primer lugar, podemos decir que existe una presunción de necesidad en la que el órgano de contratación puede ampararse para celebrar cualquier contrato cuyo objeto haga frente, directa o indirectamente, a los efectos del COVID-19. Presunción, que como apuntábamos al inicio de este apartado, es contraria al carácter excepcional de la tramitación, empero, sería subsanable siempre y cuando este órgano justificase de manera individualizada su actuación. En segundo lugar, se fuerza al recurso a esta tramitación de emergencia en todo caso<sup>92</sup>, eliminando ese carácter residual también mencionado y que funcionaba como una garantía de su utilización. En resumen, ambas previsiones pueden suponer el riesgo de un uso fraudulento de la contratación en esta situación excepcional, pues permiten subsumir dentro de este procedimiento de emergencia, exento de formalidades, casi cualquier contrato que, a día de hoy, se celebre.

### c) **Formalización del contrato**

La contratación administrativa es un sistema eminentemente formal a diferencia del sistema espiritualista del Código Civil, exigiéndose como regla general la formalización documental, administrativa o notarial, del contrato (art. 153 LCSP)<sup>93</sup>. Es por ello, que el art. 37.1 de la LCSP prohíbe de manera taxativa la contratación verbal para todas las entidades del sector público, llegando a considerarse un vicio de nulidad de pleno derecho en caso de inexistencia del contrato<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Art. 16.1 “la adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación el artículo 120” de la LCSP.

<sup>91</sup> Art. 16.2 “a todos los contratos que hayan de celebrarse por las entidades del sector público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia”.

<sup>92</sup> Más correcta es la redacción que hace el BOJA extraordinario, núm. 8 de 17 de marzo de 2020, en su art. 9 “podrán tener la consideración de contratos de emergencia cumpliendo los requisitos del artículo 120 [LCSP]”. Respecto al resto de normativas autonómicas, reiteran lo establecido en la normativa estatal. Apreciaciones realizadas por FERNÁNDEZ PUYOL, Irene; LOZANO CUTANDA, Blanca. *Los contratos de emergencia a la vista de las orientaciones de la Comisión sobre la contratación pública en la crisis del COVID-19* [en línea]. 14 de abril de 2020. [Consulta: 26 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.gap.com/publicaciones>.

<sup>93</sup> Vid. MORENO GIL, Oscar. *Contratos Administrativos...* op. cit., pág. 1139.

<sup>94</sup> De acuerdo al art. 47.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por remisión del art. 39.1 de la LCSP 2017, “son nulos de pleno derecho

Pese a ello, buscando una mayor rapidez y agilidad en el proceso, el propio art. 37.1 contempla como única excepción la contratación de emergencia, dispensándola de este formalismo. Así mismo, podía entenderse exento acorde a la redacción del art. 120.1 cuando establece que podrá “contratar libremente su objeto [...] sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley”. Sea como fuere, los contratos tramitados por el procedimiento de emergencia son los únicos que pueden contratarse verbalmente.

#### **d) Selección y adjudicación del contrato**

Dentro del proceso de licitación tiene una manifiesta importancia la selección de la empresa que será adjudicataria del contrato, pues será esta la encargada de realizar aquellas prestaciones enfocadas a la satisfacción del interés general que motivaron la actuación administrativa. Por ello, la LCSP determina unos procedimientos reglados de selección del contratista que, junto con las garantías propias de la tramitación de los contratos públicos, generan un entorno de seguridad jurídica plena con total respeto a los principios nucleares de la contratación pública<sup>95</sup>. Sin perjuicio de que, como analizaré a continuación, sean exceptuados con la tramitación de emergencia.

En primer lugar, el procedimiento de selección de los contratistas debe estar orientado en garantizar una igualdad de trato a todos aquellos que siendo capaces y no estando incurso en ninguna causa de prohibición aspiren a ser contratistas. Esto se consigue mediante la libre concurrencia, uno de los principios tradicionales de la contratación de los entes públicos, reconocido tanto en la normativa comunitaria como en la nacional<sup>96</sup>. Por un lado, constituye una importante garantía para los intereses públicos, buscando la mejor satisfacción de los mismos<sup>97</sup> mediante la concurrencia de un mayor número de ofertas y, por otro, la igualdad de acceso a la contratación mediante la igualdad de trato y no discriminación. No obstante, ante una situación de emergencia que ponga en riesgo el interés general, dicho principio debe ceder ante la necesidad de actuar de

---

los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

<sup>95</sup> Resolución 17/2019 Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

<sup>96</sup> Un análisis más amplio en CANDELA TALAVERO, José Enrique. La libre concurrencia o igualdad de trato: su aplicación en la adjudicación de los contratos públicos. *Cuadernos de derecho local*, núm. 42, 2016, págs. 169-198.

<sup>97</sup> En este sentido vid. STS 6548/2000, de 19 de septiembre. FJ 5°.

forma inmediata<sup>98</sup>, pues esta resulta incompatible con la observancia de los trámites que contempla un procedimiento de concurrencia y adjudicación<sup>99</sup>, justificándose de este modo la dispensa de licitación<sup>100</sup>.

En segundo lugar, es necesario traer a colación lo estipulado en el art. 65.1 de la LCSP cuando establece que “sólo pueden contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en una prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas”. Por un lado, es importante señalar que la dispensa de determinadas formalidades en la tramitación de emergencia no constituye una carta blanca para poder esquivar reglas y principios elementales de la contratación, como son la capacidad y solvencia de los contratistas<sup>101</sup> que recoge el citado precepto, y que resulta fundamental para no recurrir a operadores económicos inidóneos.

No obstante, todo lo analizado hasta el momento, como la dispensa de creación de expediente, la posibilidad de contratación verbal o la elección del contratista digital<sup>102</sup> apunta en la dirección de obtener una respuesta lo más inmediata posible, reduciendo un proceso de contratación de meses a horas. Por ello, parece lógico que estos principios de capacidad y solvencia cedan también ante la premura que representa la emergencia. Sin embargo, como también he tenido ocasión de exponer, esto no es óbice para que, siempre

---

<sup>98</sup> Nota informativa de la Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre la tramitación de emergencia de los contratos por los que se instrumentan medidas de lucha contra el COVID-19. 2020. “La inmediatez de la actuación que ampara el recurso a la tramitación de emergencia no puede exigir la publicación previa del anuncio de la licitación del contrato.”

<sup>99</sup> En este sentido el Informe 08/2003, de 9 de octubre, Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia. Consulta sobre el contenido de los expedientes de contratación cuya tramitación ha sido declarada de emergencia.

<sup>100</sup> Resolución 17/2019... op. cit., nos indica que “cuando el legislador aborda la regulación del procedimiento de emergencia transmite la idea de que la principal cautela que debe mantenerse respecto del empleo de este procedimiento es el adecuado respeto del principio de concurrencia y de igualdad de los licitadores y que, solo en determinados supuestos absolutamente excepcionales, tales principios deben ceder cuando se produce un desequilibrio entre el pleno mantenimiento de todas las garantías de que está investida la contratación pública y el adecuado respeto al interés general que se persigue con la actuación que va a ser objeto de contratación”.

<sup>101</sup> Por desgracia fueron numerosos los contratos en los que existieron estos problemas desde la declaración de la emergencia sanitaria. En una extensa recopilación lo expone BELLO PAREDES, Santiago. COVID-19 y contratación pública: un peligroso coctel en España. *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, págs. 391-403.

<sup>102</sup> Es decir, a dedo, expresión de MELÓN PARDO, Carlos. El impacto del COVID-19 sobre la contratación pública: primeras notas... op. cit., pág. 705.

que la situación lo permita, pueda solicitarse varias ofertas y comprobarse dichos extremos de capacidad y solvencia<sup>103</sup>.

#### **e) Garantía definitiva**

No existe un pronunciamiento expreso en la normativa vigente sobre la obligatoriedad de presentar garantía en los casos de la contratación de emergencia. Por ello, queda a criterio del órgano de contratación exigirla o no dependiendo de las circunstancias concurrentes de cada contrato<sup>104</sup>.

Podría plantearse de acuerdo al art. 107.2 de la LCSP que una situación de emergencia encajaría dentro de los casos especiales, en concreto a aquellos contratos que su especial naturaleza representa un riesgo para el órgano de contratación, recomendado en estos casos incrementar el porcentaje de la garantía.

#### **f) Crédito suficiente**

Como norma general, la celebración de todo contrato está condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente en la partida presupuestaria de la Administración contratante, suponiendo la ausencia de dicho crédito la nulidad de pleno derecho de toda obligación que haya sido contraída, de acuerdo a lo determinado en los arts. 116.3 y 39.2.b) de la LCSP y de conformidad a lo establecido en la LGP, que, en términos similares, recoge una serie de limitaciones cuantitativas<sup>105</sup> y cualitativas<sup>106</sup> aplicables a todo gasto público, incluida la contratación pública<sup>107</sup>.

Sin embargo, como excepción, se recoge la previsión en el mencionado art. 120 de la LCSP de que los acuerdos adoptados por el órgano de contratación no tienen por qué

---

<sup>103</sup> Como, por ejemplo, acreditando estas condiciones recurriendo a los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas, tanto a nivel estatal como autonómico, siempre que las características del contrato lo permitan. Sin embargo, la actual crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la necesidad de recurrir a empresas extranjeras para determinados contratos generando un nuevo problema que dificulta todavía más su control.

<sup>104</sup> En este sentido PINTOS SANTIAGO, Jaime; PÉREZ BRAVO, Jordi. Contratación pública... op. cit., pág. 176.

<sup>105</sup> El art. 46 contempla, bajo pena de nulidad de pleno derecho, que “Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos”.

<sup>106</sup> El art. 42 establece que los créditos para gastos deben destinarse “exclusivamente a la finalidad específicamente para la que hayan sido autorizados”.

<sup>107</sup> MANTECA VALDELANDE, Víctor. Tramitación del expediente de contratación. *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2014, pág. 6-7.

estar sujetos a este requisito de crédito suficiente. Excepción, por otra parte, necesaria, pues dentro de las previsiones anuales de gastos no pueden estar recogidas todas aquellas situaciones que, por su naturaleza, resultan imprevisibles y que dan lugar a esta contratación excepcional. De esta forma, se permite que las diferentes administraciones puedan continuar realizando la correcta prestación de los servicios habituales, y llegado el caso, puedan atender los gastos derivados de la emergencia.

De tal modo, una vez adoptado el acuerdo que declara la emergencia y ante la falta de crédito adecuado y suficiente debe procederse a su dotación según lo establecido en la LGP<sup>108</sup>. Puede procederse de dos formas, en primer lugar, mediante libramientos a justificar cuando la prestación no se haya realizado (art. 79 LGP) o mediante el pago en firme si ya ha sido realizada (art. 73.4 LGP)<sup>109</sup>.

Así mismo, de acuerdo a los criterios de control del gasto no debe haber demora en su imputación al presupuesto<sup>110</sup>. Por ello, el art. 120 LCSP establece que, trascurrido el plazo de un mes, “en el supuesto de que el libramiento de fondos necesarios se hubiera hecho a justificar [...], se rendirá cuenta justificativa del mismo”. De igual manera, el receptor de los fondos a justificar debe rendir cuentas de su aplicación (art. 79.6 LGP).

En lo relativo a la situación actual ocasionada por la crisis sanitaria, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, en su versión consolidada recoge en el art. 16 la posibilidad de que el libramiento de los fondos necesarios para hacer frente al COVID-19 pueda realizarse a justificar con cargo al presupuesto del Ministerio de Sanidad.

Por último, el órgano de contratación deberá comunicar, en el mismo momento que adopta el acuerdo de inicio de actuaciones, a la Intervención Delegada cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la autoridad que haya de aprobar el gasto.

---

<sup>108</sup> En el ámbito estatal, esta cuestión está generando muchos problemas en la intervención en todos los ámbitos, aunque no es el objeto del trabajo profundizar en ello.

<sup>109</sup> Vid. Resolución de 27 de febrero de 2018, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los pagos librados "a justificar" y de los satisfechos mediante anticipos de caja fija por determinados ministerios del Área Económica de la Administración General del Estado, ejercicios 2013 y 2014. BOE, núm. 101, de 26 de abril de 2018, pág. 44040.

<sup>110</sup> Vid. GÓMEZ BARRIONUEVO, Ana. Procedimientos de contratación y de gestión económica; Dos caminos paralelos que hay que transitar. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2018, págs. 182-183.

Debiendo incluir una descripción de las actuaciones y el importe del gasto que vaya a realizar para hacer frente a dicha actuación<sup>111</sup>.

### **3.2. Ejecución de las prestaciones**

Para actuar contra las mencionadas situaciones de emergencia, el art. 120 de la LCSP contempla que el órgano de contratación podrá:

- Ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido.
- Satisfacer la necesidad sobrevenida.
- Contratar libremente su objeto.

En los dos primeros casos se posibilita la ejecución con sus propios medios. A este respecto, puede realizarse de dos formas; por un lado, mediante encargos a medios propios personificados<sup>112</sup>; y por el otro, mediante la ejecución directa recogida en el art. 30 de la LCSP para la ejecución de obras o fabricación de bienes muebles con la colaboración de empresarios particulares o mediante medios propios no personificados<sup>113</sup>.

En el último caso, la referencia a contratar libremente su objeto está relacionada con la dispensa de licitación y contratación verbal a la que ya he hecho mención.

En todos ellos, la ejecución de las actuaciones debe responder a la inmediatez que domina la tramitación de emergencia, por ello, una vez dictado el acuerdo de inicio de las mismas debe procederse a su ejecución por parte de la empresa adjudicataria. Para dejar constancia del inicio de dicha ejecución y, a efectos de cumplimiento de los plazos establecidos en el art. 120.1.c) de la LCSP, “el responsable del contrato nombrado al

---

<sup>111</sup> De esta forma lo establece la Disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

<sup>112</sup> De acuerdo a la Disposición adicional vigesimocuarta de la LCSP, TRAGSA y su filial TRAGSATEC. Medios comúnmente utilizados en la lucha contra emergencias como incendios e inundaciones, aunque más recientemente se ha acudido a ellos frente a la emergencia causada por las nevadas producidas en enero por el temporal “Filomena”.

<sup>113</sup> Respecto el recurso a esta ejecución directa el Informe 08/2003, de 9 de octubre, Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia... op.cit., señala que “hay que hacer hincapié en el carácter excepcional y necesario de dichas situaciones, que justifican la no concurrencia en la contratación, en razón de la prevalencia del principio de eficacia que informa la actuación administrativa consagrado en el art.103.1 de la Constitución”

efecto (artículo 62 LSCP 2017) y el contratista confeccionarán un acta de inicio de actuaciones”<sup>114</sup>.

Por último, la LCSP contempla otra previsión en el art. 153.6 respecto a la ejecución del contrato, pues establece, como norma general, que no podrá procederse a esta con carácter previo a la formalización, y como excepción, el caso de que se utilice la tramitación de emergencia. Previsión que reincide sobre ese carácter de inmediatez que debe regir esta contratación.

### **3.3. Límite temporal**

El recurso a la contratación de emergencia, busca satisfacer una necesidad sobrevenida a la que se debe hacer frente de manera inmediata. Es por ello, que, para evitar un uso interesado y fraudulento de esta tramitación, en el ámbito temporal opera un doble límite, por un lado, la contratación no puede dilatarse en el tiempo y, de otro, esta debe cesar cuando la situación desaparezca. De este modo, se circunscribe el uso de esta tramitación a lo estrictamente indispensable para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación<sup>115</sup>.

Respecto al primero, la acción que justifica su utilización debe ser adoptada lo antes posible, pues difícilmente podría justificarse el recurso a esta tramitación si su utilización se aplaza *sine die*. De tal modo, nuestro legislador<sup>116</sup> ha contemplado en el apartado c) del art. 120 de la LCSP que “el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario”. De este modo, se determina que un mes constituye un plazo prudencial para iniciar la ejecución de las prestaciones, transcurrido el cual, sin haberlas iniciado, supone no poder justificar la contratación como emergencia.

---

<sup>114</sup> Vid. PINTOS SANTIAGO, Jaime; PÉREZ BRAVO, Jordi. Contratación pública... op. cit., pág. 176.

<sup>115</sup> Establecidos por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha tenido la ocasión de pronunciarse en su Resolución 102/2017 y recogidos también por la más reciente Resolución 17/2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

<sup>116</sup> De este modo, se recoge la exigencia de “si se invoca la extrema urgencia, la necesidad de contratación ha de satisfacerse inmediatamente”, que fue declarada por la STJUE C-352/12, de 20 de junio de 2013. Vid. FERNÁNDEZ PUYOL, Irene; LOZANO CUTANDA, Blanca. Los contratos de emergencia... op. cit.

Respecto al segundo límite, este viene recogido en la previsión establecida en el art. 120.2 cuando indica que “las restantes prestaciones [...] que no tengan carácter de emergencia se contrataran con arreglo a la tramitación ordinaria”, de donde podemos extraer que la contratación de emergencia solo puede tener lugar mientras dure la situación que la provocó, transcurrida la cual, pierde tal carácter y se debe recurrir al procedimiento ordinario.

### **3.4. Dación de cuenta**

El artículo 120.1.b) de la LCSP establece que “si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales<sup>117</sup>, se dé cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días”. Esta imposición no ha sido modificada en lo que respecta a la actual crisis sanitaria, siendo perfectamente aplicable a la contratación pública frente al COVID-19.

Por lo tanto, deben ser comunicados, en un plazo de treinta días<sup>118</sup>, todos aquellos acuerdos que haya realizado el órgano de contratación. Debiendo figurar entre la información que se eleve al Consejo de Ministros, de acuerdo a las previsiones que a este respecto ha efectuado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado<sup>119</sup>, además de características esenciales del contrato e identificación de la empresa adjudicataria, sin olvidar la justificación del crédito, al menos de: la apreciación de la emergencia, la imposibilidad de elegir otro procedimiento menos restrictivo y que su utilización se circunscribe únicamente a hacer frente a la misma. Todo ello, analizado anteriormente y sobre lo que ya me he pronunciado, responde a la necesidad de justificar un correcto y adecuado uso de este procedimiento excepcional.

---

<sup>117</sup> Sobre el alcance de la expresión “entidades públicas estatales” se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 22/2020. Dación de cuenta al Consejo de Ministros en los contratos tramitados por emergencia; determinando que se refiere únicamente a las entidades estatales de carácter público en cuanto a su forma y regulación, dejando aparte a aquellas entidades del sector público estatal que presentan una forma jurídica privada y que se rigen por el derecho privado en lo esencial de su actividad, es decir, las sociedades mercantiles estatales o a las fundaciones del sector público estatal no tienen esta obligación.

<sup>118</sup> Plazo que se ve reducido respecto a la anterior previsión de sesenta días que recogía el art. 113 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

<sup>119</sup> Nota informativa de la Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Pública... op. cit.

Es importante señalar que la citada la letra b) del art. 120 no tiene carácter básico de acuerdo a la Disposición final primera de la LCSP. Por ello, algunas Comunidades Autónomas, en el desarrollo de sus competencias en materia de función pública y de auto organización, pueden imponer una solución singular en sus respectivas normativas. En consecuencia, algunas han optado por establecer la preceptiva dación de cuenta al Consejo de Gobierno<sup>120</sup>, mientras que otras, y ante la ausencia de regulación<sup>121</sup>, les es de aplicación la LCSP de manera supletoria.

### **3.5. Recepción y liquidación de la prestación**

Para finalizar con el análisis del art. 120, debo mencionar la previsión establecida en la letra d), que contempla la regulación aplicable una vez ejecutadas las actuaciones objeto de la contratación de emergencia, estableciendo que “se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación”.

Respecto al cumplimiento y recepción de los contratos debemos remitirnos al art. 210 de la LCSP. Se trata de un acto formal y positivo de recepción mediante el cual se entenderá cumplido el contrato. Esta fecha dará lugar al inicio tanto de la garantía que corresponda como al plazo para abonar el precio al adjudicatario.

En lo relativo a la liquidación y abono de las prestaciones, con carácter general, se realizará dentro del plazo de treinta días desde la fecha de recepción (art. 198.4 LCSP) o de tres meses en el caso de los contratos de obras (art. 243.1 LCSP). En una situación de emergencia es posible, y habitual, que pueda producirse demora en el pago, no obstante, la ley no contempla ninguna excepción para estas situaciones<sup>122</sup>, por ello, llegado el caso,

---

<sup>120</sup> Sirva de ejemplo el art. 4.b) Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados. O el art. 3.2.b) Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

<sup>121</sup> Como es el caso, por ejemplo, de las comunidades autónomas de Castilla y León, Extremadura o Madrid.

<sup>122</sup> Vid. SAN 2059/2002, de 5 de abril, FJ 2º. Respecto a la ejecución de una obra mediante el procedimiento de emergencia y la existencia de una demora en el pago. La sala matiza que la inmediatez en la respuesta debería abarcar también la tramitación del crédito, en los siguientes términos “la obtención de dicho crédito [...] debía ser atendida con la misma urgencia con la que demanda la ejecución de la obra”.

se generarán intereses de demora<sup>123</sup> y podrá solicitarse una indemnización por los costes de cobro<sup>124</sup>.

Sin perjuicio de todo lo dicho, la realidad generada por la pandemia ha puesto de manifiesto algunas carencias en cuanto al cumplimiento, recepción y liquidación de las prestaciones. En este sentido, pese a la premisa de nuestra legislación contractual que exige que el pago sea por la prestación realizada (art. 198 LCSP), con el inicio de la crisis sanitaria, la competencia entre los gobiernos, la escasez de suministros, el colapso de los mercados y, en definitiva, la desesperación en unos momentos críticos, ha impuesto que el pago por envíos de realización incierta y que no siempre cumplieran con la calidad y finalidad necesaria, debía realizarse por adelantado<sup>125</sup>.

De este modo, para adaptar el Derecho a esta situación generada, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, en su art. 16.4 contempla que, en situaciones como las anteriormente descritas, el pago pueda realizarse por adelantado, en su totalidad o en parte, a la realización de la prestación. Estableciendo, asimismo, que el eventual riesgo de quebranto será asumido por el presupuesto del Estado<sup>126</sup>. De igual forma, se permite el pago por adelantado en el supuesto especial de que fuera necesario realizar actuaciones preparatorias, pudiendo efectuarse un abono a cuenta de acuerdo a los arts. 198.3, con carácter general, y 240.2, referido al contrato de obras, de la LCSP, sin la necesidad de presentar garantías por parte de los contratistas.

### **3.6. Publicidad y transparencia**

Dos principios clave que deben informar toda contratación pública son la publicidad y la transparencia, principios de vital importancia en la lucha contra el fraude y la

---

<sup>123</sup> Actualmente, para el primer semestre del año 2021 sería de un 8%. Resolución de 30 de diciembre de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional. BOE, núm. 341, de 31 de diciembre de 2020.

<sup>124</sup> En los términos previstos en los arts. 7 y 8 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

<sup>125</sup> Más detallada esta respuesta normativa de los gobiernos frente a la escasez de medios producida por la crisis sanitaria en PASCUA MATEO, Fabio. La contratación administrativa ante la COVID-19. *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, págs. 444-464.

<sup>126</sup> Esta previsión no implica la ausencia de control o responsabilidad contable. De esta forma, El Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021. Aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2020 y modificado en su sesión de 25 de febrero de 2021, hace hincapié en la fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

corrupción y sinónimo de garantía de una correcta actuación administrativa. Importancia que, desde Europa, se ha visto reforzada a través de la Directiva 2014/24/UE transpuesta en la actual LCSP.

He tenido ocasión de analizar cómo el principio de publicidad cedía en la publicación previa del anuncio de licitación en aras de la inmediatez necesaria de la emergencia. No obstante, esta premisa no puede regir todo el proceso de contratación, sino que debe ser utilizada de forma restrictiva, esto es, únicamente cuando represente un obstáculo que realmente impida desarrollar con eficacia la finalidad de esta contratación excepcional. En cualquier otro caso, debe priorizarse la publicidad y la transparencia, máxime en un procedimiento donde se prescinde de tantas formalidades<sup>127</sup>.

Por otro lado, ni la LTIPBG ni la LCSP presentan excepciones en el régimen general de publicidad previsto para los contratos en estas situaciones de emergencia<sup>128</sup>. De tal modo, no existe obstáculo para que la resolución de la adjudicación debe ser publicada en el perfil del contratante en el plazo de 15 días (art. 151), ni tampoco para que la formalización del contrato, junto con el mismo, sea publicada en igual plazo tras el perfeccionamiento (art. 154). Del mismo modo, deberá cumplir con las exigencias de publicación correspondientes en los distintos Boletines Oficiales de acuerdo a lo establecido en el art. 154.4. De esta forma, se asegura la transparencia y el acceso público y libre a la información.

Así mismo, cobra especial relevancia el contenido de dichas publicaciones de acuerdo al art. 8 de la LTIPBG<sup>129</sup> debido fundamentalmente a la opacidad del

---

<sup>127</sup> En este sentido, más ampliamente explicado en GAMERO CASADO, Eduardo. Transparencia y contratación de emergencia ante el Covid-19 [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 16 de abril de 2020. [Consulta: 26 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>. “La completa opacidad del procedimiento de contratación de emergencia debe verse correspondida con absoluta transparencia en la gestión. Sólo de esa manera podremos verificar que la actuación de los poderes públicos se ha ajustado a la legalidad”.

<sup>128</sup> Pese a no haber representado nunca una excepción, durante la tramitación parlamentaria de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, se presentaron varias enmiendas a la tramitación de emergencia, contemplada, en aquel entonces, en el art. 73. Una de ellas, Enmienda núm. 291 del Grupo Parlamentario Popular. BOCG, CD, de 12 de septiembre de 1994, encaminada a la publicación en el “Boletín Oficial” correspondiente del acuerdo de aceptación del trámite de emergencia. Cuya finalidad era “promover la publicidad como garantía de transparencia”. Todas las enmiendas presentadas fueron rechazadas. No obstante, sirve como muestra de la necesidad de publicidad y transparencia que debe regir esta tramitación excepcional.

<sup>129</sup> De acuerdo al art.8.a) deberá hacerse público, como mínimo, en todos los contratos, el objeto, la duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los

procedimiento. Pues este representa una garantía del correcto uso de la contratación pública, facilitando su control posterior, a la vez que somete su actuación al escrutinio público. De tal forma, se demuestra que la decisión de adjudicación del contrato no se ha basado en criterios arbitrarios, sino que se ha adoptado en base a razonamientos objetivos atendiendo a las características de la situación particular<sup>130</sup>.

Por último, a raíz de la utilización de esta tramitación de emergencia como herramienta principal de la contratación para la lucha contra el COVID-19 y ante el exorbitante volumen de contratos generados por esta vía, se ha hecho patente la necesidad de prestar especial atención al cumplimiento del principio de publicidad de cara a justificar a la opinión pública el importante desembolso económico realizado por las diferentes administraciones. En este sentido, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación ha elaborado un informe especial de supervisión<sup>131</sup> de la publicidad en los contratos tramitados por emergencia durante la duración del primer estado de alarma<sup>132</sup>. De este modo, mediante la recogida y análisis de los datos de las diferentes plataformas de contratación pública ha puesto de manifiesto en sus conclusiones las numerosas carencias y anomalías detectadas en esta materia.

#### **4. Modificación de los contratos en ejecución**

Hasta el momento, únicamente he hecho referencia a la tramitación de emergencia cuando se inicia un nuevo proceso de contratación para hacer frente a una situación de necesidad sobrevenida. No obstante, el supuesto de hecho habilitante que desencadena esta contratación, por su propia naturaleza imprevisible y excepcional, puede producirse en cualquier momento de una contratación en curso. Ante esta situación, la Administración puede modificar el contenido del contrato para adaptarse a las nuevas

---

instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato.

<sup>130</sup> En este sentido el Informe 45/2020 Agencia Catalana de Competencia. Riesgos para la competencia en la contratación pública de emergencia en tiempos del COVID-19, pág. 13, “la sombra de potenciales influencias indebidas en las decisiones públicas puede desvanecerse con una adecuada motivación y transparencia de datos objetivos o de los precedentes documentados que han llevado a seleccionar determinadas opciones”.

<sup>131</sup> De acuerdo a las funciones y responsabilidades atribuidas por la LCSP en el art. 332.7.c).

<sup>132</sup> Informe Especial de Supervisión... op. cit.

necesidades, esta potestad se conoce como el *ius variandi*<sup>133</sup>. Sin embargo, no se trata de una prerrogativa discrecional, sino que está sometida al cumplimiento de una serie de causas o circunstancias que legitiman tal actuación, razones de interés público en los casos y en la forma que determina la ley (arts. 203-207 LCSP)<sup>134</sup>. En este sentido, dentro de los supuestos que eventualmente podrían dar lugar a una modificación se encuentran las “circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato”, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el art. 205.

Sin perjuicio de lo anterior, esta novación objetiva de la relación contractual presupone su existencia<sup>135</sup>. De esta forma, no podemos aplicar las previsiones legales contempladas en la LCSP a aquellos momentos previos a la adjudicación ya que estaríamos ante un contrato que todavía no tiene efectos jurídicos. Este razonamiento, aplicable a situaciones normales, considero que podría verse matizado ante la actual realidad impuesta por la pandemia, debido, principalmente, a que se están realizando contrataciones de emergencia opacas de cara a la opinión pública. Por ello, puede ser preciso ampliar el *ius variandi* de la Administración a todas las etapas del proceso de contratación, es decir, que esta pueda realizar modificaciones previas a la adjudicación, siempre por razones de interés público y únicamente cuando las circunstancias lo hagan necesario. Para conseguir, de este modo y siempre que sea posible, una mayor publicidad y transparencia de las gestiones realizadas.

Sobre estas modificaciones previas al perfeccionamiento del contrato, la ley no se pronuncia expresamente, empero, la propia interpretación literal, teleológica y sistemática de la tramitación de emergencia me lleva a realizar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, no sería incompatible. El propio precepto 120 de la LCSP prevé la posibilidad de no sujetarse a ningún trámite formal, que, como ya he repetido, no es obstáculo para que estos puedan realizarse. De tal forma, si hemos realizado alguna

---

<sup>133</sup> Un trabajo de referencia VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier. *La modificación de los contratos públicos*. Tesis doctoral. Universidad de Navarra, Pamplona, 2014.

<sup>134</sup> Puede observarse como el interés público prima frente al necesario respeto de las condiciones inicialmente pactadas.

<sup>135</sup> “Es necesario que el contrato se haya perfeccionado y que aún no se haya cumplido su objeto, y no se haya producido su extinción. En otro caso, no cabrá modificar el contrato [...]” VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier. *La modificación de los contratos...* op. cit. pág. 265.

gestión, esta podría incorporarse al nuevo procedimiento de emergencia que se genere y, sin desvirtuar el mismo por esta razón, desde ese momento aplicarse las reglas de este régimen excepcional.

En segundo lugar, no hacerlo, es contrario a la inmediatez de la respuesta. La justificación de la emergencia que habilita la contratación se ampara en obtener una respuesta rápida para hacerle frente. De tal forma, debe existir la posibilidad de aplicarse en cualquier momento dicha tramitación, pues cualquier actuación en contrario, supondría una demora innecesaria en la contratación.

En tercer y último lugar, existirían mayores garantías. Pues cualquier actuación previa adoptada de acuerdo a los numerosos principios que rigen la contratación y a los que también he hecho alusión a lo largo del estudio, como pueden ser la libre concurrencia, publicidad de la licitación o su transparencia, supondrían otorgar al procedimiento que será tramitado por emergencia, mayores ventajas en cuanto a su realización.

En conclusión, considero que no solo la ley no lo prohíbe, sino que dentro del propio diseño de la tramitación de emergencia se encuentra, implícitamente, recogida esta situación<sup>136</sup>.

En este sentido, con ocasión de la actual crisis sanitaria, dicha previsión ha sido recogida, *ex lege*, en la Disposición transitoria única del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, indicando que lo dispuesto en el artículo 16 (donde está recogida la tramitación de emergencia) será de aplicación a los contratos necesarios para hacer frente a la situación objeto de este Real Decreto-ley, cuya tramitación se hubiere iniciado con anterioridad a su entrada en vigor<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Algunos ejemplos de situaciones sobrevenidas que han afectado a contratos en curso o en fase de preparación, aunque principalmente se refieren a temas económicos, sirven para reforzar mis argumentos:

STSJ Madrid 847/2003, de 23 de mayo. Aunque la sentencia trata sobre el pago de los intereses derivados de los contratos de emergencia, me parece interesante traerla a colación al exponer una situación similar a la que estamos analizando. Concretamente la Sentencia expone que, con motivo de un temporal de lluvias, de carácter extraordinario, se provocaron importantes daños en la Red viaria, donde se estaban ejecutando diversas obras en las carreteras, declarando de emergencia las actuaciones necesarias para su reparación y ordenando su inmediata ejecución, que fue encargada a las mismas empresas. Está claro que cualquier otra actuación hubiese supuesto ir en contra del propio carácter de emergencia.

Enfocado también a la fiscalización del gasto, el Informe de la intervención general de la comunidad de Madrid de 7 de abril de 2010, referente a la tramitación por la vía de emergencia de proyecto de obras ya elaborado, indica, a los efectos que aquí interesan que “nada obsta a que el órgano de contratación se

## 5. Revisión e impugnación

Es habitual que, en torno a la contratación pública, por el impacto económico directo e indirecto que representa, se generen un gran número de controversias entre Administraciones contratantes y los particulares. Por ello, es importante establecer un régimen de garantías jurídicas que contemple medios de revisión de contratos o actos inválidos en materia contractual.

De esta forma, la LCSP contempla una serie de causas de invalidez entre las que se encuentran tanto las propias de los contratos de derecho privado como aquellas características del derecho administrativo. Pudiendo estas, suponer la nulidad de pleno derecho (art. 47 LPAC y art. 39 LCSP) u originar únicamente la anulabilidad (art. 40 LCSP).

De este modo, frente a las posibles infracciones que se produzcan en la materia, existen varias vías para su revisión e impugnación<sup>138</sup>. A saber, el recurso especial en materia de contratación, los recursos administrativos ordinarios y, en fin, la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Sin perjuicio de que la Administración considere necesario actuar mediante la revisión de oficio de acuerdo a lo establecido en el art. 41 de la LCSP.

Por ello, analizaré sucintamente estas vías, pues considero necesario hacer referencia a los mecanismos de control de la actuación administrativa realizada a través de este procedimiento extraordinario que tantas dudas y sospechas levanta.

---

aproveche de un Proyecto ya elaborado para realizar las actuaciones que en él contenidas sean necesarias realizar ante una emergencia”, no obstante, en el caso particular, la tramitación de emergencia había sido utilizada fraudulentamente.

<sup>137</sup> En este sentido, también lo recoge el artículo 15.4 del decreto-ley foral 1/2020 de Navarra, de 18 de marzo, que habilita a los órganos de contratación para modificar los contratos ya suscritos.

<sup>138</sup> Respecto al inicio del plazo para interponer el recurso debo remitirme a las palabras de GAMERO CASADO, Eduardo. *Transparencia y contratación de emergencia...* op. cit., cuando dice que “debemos entender abierta la vía de recurso mientras que no se publiquen dichos contratos en el perfil de contratante, pues lo contrario sería desconocer la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de la eficacia de las actuaciones administrativas en relación con su notificación y publicación, y en particular, respecto al cómputo de su plazo de recurso, doctrina que preserva el derecho a la tutela judicial efectiva que ostentan todos los potencialmente interesados en haber suscrito uno de dichos contratos”.

En este mismo sentido se pronuncia el Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación... op. cit., pág. 15, “será esencial, en consecuencia, que haya un acto administrativo que marque el *dies a quo* del cómputo del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo, siendo este acto la propia publicación de la adjudicación y/o formalización del contrato de tramitación de emergencia”.

## 5.1. Recursos administrativos

Con carácter general, respecto a la impugnación de los contratos realizados mediante la tramitación de emergencia debemos estar a lo dispuesto en la LCSP.

### 5.1.1. Recurso especial en materia de contratación

Se trata de un recurso de naturaleza administrativa en materia de contratación contemplado en la LCSP, cuyo conocimiento y resolución corresponde a un órgano especializado e independiente del poder adjudicador<sup>139</sup>.

En cuanto al órgano competente para la resolución del recurso, el art. 45 de la LCSP únicamente hace referencia a la Administración General del Estado, pues este no tiene carácter básico de acuerdo con la Disposición final primera de la citada ley. Por ello, las diferentes Comunidades Autónomas pueden optar entre celebrar un convenio<sup>140</sup> con la Administración General del Estado y atribuir la competencia para la resolución de los recursos a este Tribunal Administrativo Central<sup>141</sup>, o bien, crear sus propios Tribunales Administrativos de Contratación<sup>142</sup>.

Por otro lado, los actos susceptibles de ser impugnados mediante este recurso especial se encuentran delimitados positiva y negativamente<sup>143</sup> en el art. 44 de la LCSP como actos de preparación y adjudicación. Del mismo modo, se excluye expresamente

---

<sup>139</sup> Un análisis en profundidad, del régimen jurídico de los recursos administrativos especiales y reclamaciones en materia de contratos del sector público en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2015.

<sup>140</sup> De acuerdo a lo establecido en los arts. 47 a 53 de la LRJSP.

<sup>141</sup> Esta atribución de competencias va acompañada del compromiso de sufragar los gastos que estas generen. En este sentido varias autonomías han suscrito convenios, por ejemplo, Cantabria, Extremadura, Galicia o La Rioja. La relación completa, así como los convenios se puede encontrar en el Portal Institucional del Ministerio de Hacienda, <https://www.hacienda.gob.es>

<sup>142</sup> Mecanismo que han adoptado, entre otros, Madrid, Aragón, Andalucía o Castilla y León. La relación completa, así como su denominación y datos de contacto, disponible también en el anteriormente mencionado Portal del Ministerio de Hacienda.

<sup>143</sup> “Por referencia al sujeto contratante que ha de ser poder adjudicador, por la tipología del contrato celebrado y su valor estimado –contratos de interés comunitario o sujetos a regulación armonizada- y por la naturaleza del acto administrativo recurrido” en QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro. *El recurso especial en la contratación pública: las novedades introducidas por la LCSP* [en línea]. 03 de febrero de 2018. [Consulta: 27 febrero 2021]. Disponible en: <https://elderecho.com/el-recurso-especial-en-la-contratacion-publica-las-novedades-introducidas-por-la-lcsp>. Del mismo modo se pronuncia sobre esta diferenciación que recoge la ley: “se mantiene así un diferente régimen de tutela en materia de contratación pública en función de que se trate o no de determinados contratos, decisión incoherente con la finalidad que se dice perseguir con el recurso especial”.

de este recurso a los procedimientos que sigan el trámite de emergencia, previsión comprensible, pues el mencionado recurso implicaría obstaculizar la respuesta inmediata que busca darse con el mismo<sup>144</sup>.

Pese a la claridad de la ley a este respecto, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha tenido ocasión de pronunciarse sobre su competencia en estas situaciones<sup>145</sup>. De esta forma, con lo que entiendo una interpretación extensiva de sus atribuciones, se ha declarado competente para valorar la decisión del órgano de contratación sobre si concurren, o no, las circunstancias<sup>146</sup> que justifican la tramitación del procedimiento de emergencia y si esta es ajustada a derecho. Argumentando que, de no adoptar esta decisión, “el órgano de contratación podría eludir la oportuna revisión, mediante la mera invocación de tales circunstancias”.

El recurso especial representa una herramienta idónea para resolver las controversias que puedan plantearse en materia de contratación y, además, puede suponer una descarga de trabajo para la Administración de Justicia<sup>147</sup>. Pese a ello, y estando de acuerdo en que la mera invocación de la emergencia, no supone una carta en blanco para el órgano contratante que le habilite a prescindir de toda formalidad, considero que la decisión de atribuirse competencias sobre estos procedimientos tramitados de emergencia, pese a que la ley no lo prohíba y sea dentro de los casos tasados por el art. 44 de la LCPS, supone un obstáculo y un perjuicio para la finalidad de los mismos. Sin que ello implique dispensarlos de toda revisión, pues seguirán sujetos a los mecanismos de revisión ordinarios y a la jurisdicción contencioso-administrativa.

---

<sup>144</sup> En este sentido ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. La revisión de los actos administrativos en materia de contratación: el recurso especial. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 37, 2017, págs. 66. También RUIZ DAIMIEL, Manuel. ¿Son competentes los tribunales de recursos contractuales para conocer las actuaciones de emergencia?... op. cit., “es precisamente esta inmediatez, lo que casa mal con la actuación revisora de un órgano administrativo, por muy eficiente y diligente que sea, y más si su intervención implica la suspensión del acto administrativo revisado, ya sea por imperativo legal o por decisión del órgano administrativo en cuestión”.

<sup>145</sup> Resolución 102/2017 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

<sup>146</sup> El tenor del mencionado artículo 40.4 no impide que, si se cumplen los requisitos, el Tribunal verifique si se ha producido el supuesto de hecho correspondiente. Vid. GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. La tramitación de emergencia. *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 151, 2017, pág. 55.

<sup>147</sup> De esta forma se puso de manifiesto por el CGPJ. Medidas organizativas y procesales para el Plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma. 6 de mayo de 2020, pág. 375-377, en la Medida 5.13, donde se proponía añadir una nueva disposición adicional 56ª a la LCSP para ampliar el recurso especial en materia de contratación pública al finalizar el estado de alarma, en previsión de una alta demanda de litigiosidad y así aliviar la carga de trabajo de los órganos judiciales.

### 5.1.2. Ordinarios

Considerando el caso anteriormente mencionado como absolutamente excepcional, los contratos realizados mediante el procedimiento de emergencia no serán susceptibles de recurso especial. Por ello, la LCSP contempla la posibilidad del recurso en vía ordinaria a lo largo de todo su articulado. En primer lugar, el art. 44.6 primer párrafo, indica que los actos dictados por las Administraciones públicas no susceptibles de recurso especial, podrán ser objeto de recurso de acuerdo a la LPAC. En segundo lugar, todas las actuaciones realizadas por el resto de poderes adjudicadores (segundo párrafo art. 44.6), así como las actuaciones realizadas en la preparación y adjudicación de los contratos por el resto de entidades del sector público (art. 321.5), se impugnarán mediante recurso de alzada de acuerdo a la LPAC. En último lugar, por si existiese alguna duda del carácter subsidiario de la LPAC respecto de las normas aplicables a los procedimientos, lo recoge expresamente en la Disposición final cuarta.

De tal forma, podrán impugnarse aquellos actos que se consideren inválidos mediante los mecanismos ordinarios contemplados en la LPAC, recurso de alzada (arts. 121 y 122) o potestativo de reposición (arts. 123 y 124), y contra la resolución que allí se dicte, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo.

El principal problema que se plantea a este respecto, y no solo en materia contractual, es que la propia Administración autora de los actos recurridos, es quien resuelve, ya sea a través del superior jerárquico (recurso de alzada) o bien mediante el propio órgano que dictó el acto impugnado (recurso potestativo de reposición)<sup>148</sup>. Pero, si a ello le sumamos que, respecto a la contratación de emergencia, los actos recurribles han sido tomados mediante una justificación motivada previa de la emergencia por parte del propio órgano de contratación, las posibilidades de prosperar nuestro recurso se ven sustancialmente reducidas, salvo por la existencia un error o fraude manifiesto. Del mismo, y dado que estamos ante dos recursos no suspensivos, justificar la necesidad de suspensión de la ejecución y que esta sea tenida en cuenta, se convierte en misión imposible.

---

<sup>148</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. Contratos públicos y recursos [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 16 de enero de 2012. [Consulta: 28 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>.

## 5.2. Jurisdicción Contencioso-administrativa

La distinción tradicional entre contratos administrativos y contratos privados<sup>149</sup>, es importante mencionarla a efectos del régimen jurídico aplicable y, por tanto, a diferencia del tratamiento que se dispensa en otros países de nuestro entorno, de la jurisdicción competente. Sin perjuicio de la mencionada discusión doctrinal a efectos de un mejor conocimiento de la naturaleza de los contratos, es la propia LCSP la que determina la condición de contratos administrativos y privados. Los primeros, que son los que aquí interesan, son aquellos en los que es parte la Administración pública y responde a los tipos contractuales típicos, o bien, su objeto está vinculado al giro o tráfico específico de la Administración.

Estos contratos suscritos por la Administración, así como toda actuación suya, son susceptibles de control jurisdiccional, siendo competente el orden contencioso-administrativo de conocer cuantas cuestiones se susciten en relación a ellos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas (art. 2.b) LJCA). De modo similar, el art. 27 de la LCSP establece un reparto de competencias entre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y el civil.

A efectos de este estudio, la tramitación de emergencia hace referencia a aquellos contratos que suscriban las Administraciones públicas y que sin mayor problema quedarían sujetos al orden contencioso-administrativo. No obstante, como se ha mencionado, la actual crisis sanitaria ha ampliado el ámbito subjetivo de aplicación de la tramitación de emergencia a todo el sector público mediante el Real Decreto-ley 9/2020 de 27 de marzo<sup>150</sup>, de tal forma, podrían darse situaciones en las que pudiese conocer el orden civil, a modo de ejemplo, los efectos y extinción de un contrato realizado mediante

---

<sup>149</sup> Tema polémico y sobre el que existe abundante y heterogénea doctrina es sobre la diferenciación del contrato administrativo y el contrato privado. De forma resumida, por un lado, se niega la sustantividad al contrato administrativo, así como el fundamento para que este sea independiente al contrato privado. Doctrina mayoritaria, procedente del estudio de PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español*. Edit. Universidad de Sevilla, 1963. En el mismo sentido, de forma coetánea GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La figura del contrato administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm. 41, 1963, págs. 99-130. Por otro lado, en sentido opuesto, se considera al contrato administrativo como una institución con principios y valores propios. En este sentido MEILÁN GIL, José Luis. Para una reconstrucción dogmática de los contratos administrativos. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 8, 2004, págs. 505-518.

<sup>150</sup> Que modificó el mencionado art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

la tramitación de emergencia por parte de una entidad del sector público que no fuese poder adjudicador, de acuerdo al art. 27.2.b).

## **Conclusiones**

**Primera.-** El sistema de contratación pública en España constituye una herramienta fundamental para hacer frente a las necesidades de interés general y, de manera especial, aquellas producidas a raíz de una emergencia. La actual crisis sanitaria ha mostrado claros ejemplos ante la necesidad de obtener servicios y suministros indispensables en el ámbito sanitario.

**Segunda.-** El análisis del Derecho histórico ofrece ilustrativas muestras de cómo se han contemplado situaciones excepcionales que por su urgencia, han precisado de un pronto servicio. Para hacer frente a estas coyunturas imprevisibles, la legislación en la materia, a consecuencia de las experiencias surgidas, ha ido conformando un procedimiento de emergencia que permita reducir el tiempo de respuesta mediante la flexibilización de los diferentes trámites, a la vez que respete las garantías propias que deben de regir la contratación pública. De este modo puede apreciarse cómo el legislador, consciente del peligro de un uso indebido del mismo por las necesarias prerrogativas que lleva aparejada su utilización ha ido concretando y delimitando progresivamente sus límites.

**Tercera.-** En la actualidad, la contratación de emergencia se ha configurado como un mecanismo de excepción al servicio de los poderes públicos para hacer frente a través de la contratación a situaciones de necesidad. Es más, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo ha colocado la tramitación de emergencia como el eje central de la actuación administrativa contractual, estableciendo su uso con carácter general para adoptar cualquier medida por parte de todas las entidades del sector público que esté enfocada directa o indirectamente en hacer frente al COVID-19.

**Cuarta.-** Este régimen excepcional gira en torno al artículo 120 de la LCSP, con las precisiones realizadas mediante el mencionado Real Decreto-ley. Se caracteriza principalmente por la dispensa de requisitos formales, simplificando y flexibilizando la contratación y consiguiendo, de este modo, obtener una respuesta inmediata que resultaría inviable cumpliendo los requisitos de cualquier procedimiento.

Es importante señalar que la excepción de estas formalidades no implica en modo alguno una carta en blanco de actuación administrativa ni supone una exoneración del resto de reglas propias de la contratación pública. Motivo por el cual debe ser interpretada restrictivamente, pues solo debe dispensarse aquello que ponga en riesgo la eficacia de la respuesta y en la medida en que lo haga.

**Quinta.-** El Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo ha facilitado a todas las entidades del sector público la posibilidad de realizar contrataciones de manera inmediata mediante la tramitación de emergencia. Es cierto que la propia ley en su art. 321 ya les permitía, a través de las instrucciones que regulan sus procedimientos de contratación, establecer algunos mecanismos en este sentido.

**Sexta.-** La delimitación del ámbito objetivo constituye un importante límite a la utilización de este régimen excepcional, pues solo se puede recurrir a él en aquellas situaciones fácticas que, analizadas individualmente, se establezca que tienen el carácter de emergencia y exclusivamente durante el tiempo que estas duren. Empero una interpretación laxa de estos conceptos indeterminados representa una peligrosa vía para su utilización interesada. Por ello, resulta muy conveniente incidir en reforzar su control, y en caso de que proceda, la determinación de responsabilidades y el establecimiento de sanciones.

**Séptima.-** Para intentar evitar este uso fraudulento, se establece la obligatoriedad de justificación por parte del órgano contratante para que, de manera motivada y sólida, exponga la necesidad que le ha empujado a recurrir a este tipo de contratación. Como argumento en las líneas precedentes del trabajo debería regularse vía reglamentaria determinando y delimitando su contenido, otorgándole de este modo, mayor relevancia y peso en el procedimiento y prestando especial precaución de no convertirlo en un tipo de expediente de contratación, pues es este un formalismo que se dispensa por el tiempo que conlleva su realización.

**Octava.-** La selección y adjudicación del contrato origina también singulares problemas, pues la necesidad de actuación inmediata justifica tanto el carácter de emergencia del procedimiento como la dispensa del proceso de licitación, y con ello, de una de las garantías nucleares de la contratación pública. Por consiguiente, ante esta importante carencia deben reforzarse durante toda la gestión del procedimiento los mecanismos de publicidad y transparencia para, de este modo, justificar la actuación

administrativa tanto a efectos de su control posterior como ante la sociedad, de que se ha realizado una correcta utilización de los recursos públicos que ha respondido a criterios objetivos y no a abyectos intereses personales.

*Novena.-* Un aspecto esencial dentro de la actividad contractual lo constituye el pago de las prestaciones. Por ello, la LCSP acertadamente prevé la contratación incluso cuando no existe crédito suficiente, pues actuar de otro modo supondría acabar con este régimen excepcional. De tal forma, se permite contratar, ejecutar la prestación y luego, cuando corresponda, realizar el libramiento de fondos.

*Décima.-* Insisto en una idea que considero capital: el carácter excepcional de una situación no excepciona los controles, más si cabe, los refuerza. En este sentido, contamos con varios mecanismos de revisión de las actuaciones, no solo para ver si son justificadas, sino para ver si son ajustadas a Derecho.

En primer lugar, la LCSP establece la obligación en el ámbito estatal de rendir cuentas al Consejo de Ministros. Además, a mi juicio, pese a carecer de carácter básico y no referirse al resto de entidades que conforman el sector público, debe ser interpretado como un “principio informador” de la contratación de emergencia. En consecuencia, deberían todas las entidades rendir cuentas ante aquellas de las que dependen, estableciéndose de este modo, un doble control de la actuación, que puede derivar incluso en una ampliación de la responsabilidad.

En segundo lugar y no menos importante, respecto de los controles administrativos y jurisdiccionales que establece la ley, considero que son correctos en cuanto son compatibles con la inmediatez que caracteriza esta contratación. Sin perjuicio de que, como he mencionado, deba ponerse mayor hincapié en aquellos que afecten a la justificación de la emergencia, la elección del contratista y la finalidad del contrato, y en los casos en los que proceda, determinar y sancionar a los responsables.

*Undécima.-* Siendo consciente de que este régimen jurídico constituye un instrumento necesario para que los poderes públicos puedan responder de manera ágil y efectiva ante la emergencia, me gustaría aportar algunas ideas que la pandemia y su aplicación práctica han puesto de manifiesto, y que pienso que deberían ser objeto de regulación.

En primer lugar, debe revisarse con objeto de establecer un procedimiento más detallado, que contemple tanto la tramitación como todas las excepciones a las reglas generales que ahora lo conforman y que se encuentran diseminadas por la ley. Asimismo, sería conveniente un desarrollo reglamentario donde se detallasen las medidas aportadas en los puntos anteriores.

En segundo lugar, debería de reforzarse el papel de los órganos de supervisión de la contratación, pues si en esta situación excepcional han hecho una importante labor detectando y analizando los problemas surgidos, sus informes no acarrearán más consecuencia que el malestar de quien se moleste en leerlos. En este sentido, considero necesaria que debido a la ya reiterada importancia de la contratación, estos informes de supervisión puedan y deban conllevar al establecimiento de responsabilidades y sanciones.

## Bibliografía

- ALVAREZ GARCIA, Vicente; ARIAS APARICIO, Flor; HERNÁNDEZ DÍEZ, Enrique. *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*. Edit. Iustel, Madrid, 2020.
- ALVAREZ GARCÍA, Vicente. *El concepto de necesidad en Derecho Público*. Edit. Civitas, Madrid, 1996.
- ALVAREZ GARCÍA, Vicente. El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020, págs. 6-21.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. La revisión de los actos administrativos en materia de contratación: el recurso especial. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 37, 2017, págs. 39-88.
- ARIAS BONET, José Antonio. Societas publicanorum. *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 19, 1948-1949, págs. 218-303.
- ARROYO DÍEZ, Alfonso. *El ámbito subjetivo en la normativa española de contratación del sector público. Las fundaciones y las cámaras de comercio*. Tesis doctoral, Universidad Ramon Llull, Barcelona, 2013.
- BELLO PAREDES, Santiago. COVID-19 y contratación pública: un peligroso coctel en España. *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, págs. 373-403.
- BERNAL BLAY, Miguel Ángel. El desarrollo autonómico de la normativa sobre contratos públicos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2018, págs. 91-138.
- CANDELA TALAVERO, José Enrique. La libre concurrencia o igualdad de trato: su aplicación en la adjudicación de los contratos públicos. *Cuadernos de derecho local*, núm. 42, 2016, págs. 169-198.
- CARBONERO GALLARDO, José Miguel. *La adjudicación de los contratos administrativos: origen, evolución y sistema actual*. Tesis doctoral, Universidad de Granada, Granada, 2010.

- COTINO HUESO, Lorenzo. Los derechos fundamentales en tiempos de coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020, págs. 88-101.
- DÍEZ SASTRE, Silvia. Los ejes de la reforma y la nueva sistemática de la LCSP: El régimen jurídico aplicable. En: Silvia, DÍEZ SASTRE (Coord.). *La nueva Ley de Contratos del Sector Público: Curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales*. Edit. Iuris Utilitas, 2ª ed., A Coruña, 2018, págs. 25-77.
- DOMÍNGUEZ OLIVERA, Rafael. De las actuaciones administrativas preparatorias de los contratos. En: Emilio, JIMÉNEZ APARICIO (Coord.). *Comentarios a la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas*. Edit. Aranzadi, Navarra. 2002, págs. 623-655.
- FERNÁNDEZ PUYOL, Irene; LOZANO CUTANDA, Blanca. *Los contratos de emergencia a la vista de las orientaciones de la Comisión sobre la contratación pública en la crisis del COVID-19* [en línea]. 14 de abril de 2020. [Consulta: 26 febrero 2021]. Disponible en: <https://www.ga-p.com/publicaciones>.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. De las orientaciones de la Comisión Europea sobre contratación pública en la crisis del Covid-19 y de sus implicaciones en el caso español [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 27 de octubre de 2020. [Consulta: 25 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. La tramitación de emergencia. *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 151, 2017, págs. 52-57.
- GAMERO CASADO, Eduardo. Transparencia y contratación de emergencia ante el Covid-19 [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 16 de abril de 2020. [Consulta: 26 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa. *Revista De Administración Pública*, núm. 10, 1953, págs. 241-282.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La figura del contrato administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm. 41, 1963, págs. 99-130.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo. *Revista de administración pública*, núm. 2, 1950, págs. 83-108.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Edit. Aranzadi, 16ª ed., Pamplona, 2020.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Edit. Aranzadi, 19ª ed., Pamplona, 2020.
- GIMENO FELIÚ, José María. La crisis sanitaria COVID-19. Reflexiones sobre su incidencia en la contratación pública y las soluciones adoptadas. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2020.
- GÓMEZ BARRIONUEVO, Ana. Procedimientos de contratación y de gestión económica; Dos caminos paralelos que hay que transitar. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2018, págs. 169-205.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. Los contratistas de la administración pública española en la legislación administrativa del siglo XIX. *Revista Derecho Público Iberoamericano*, núm. 11, 2017, págs. 87-126.
- LABOIRE IGLESIAS, Mario Ángel. La privatización de la guerra. El auge de las compañías militares privadas (I). *Boletín de Información (Ministerio de Defensa)*, núm. 306, 2008, págs. 99-132.
- MACIEJEWSKI, Mariusz; RATCLIFF, Christina; MCGOURTY, Amy. *Los contratos públicos. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Edit. Parlamento Europeo, 2020.
- MANTECA VALDELANDE, Víctor. Tramitación del expediente de contratación. *Actualidad Administrativa*, núm. 5, 2014, pág. 6-7.
- MEILÁN GIL, José Luis. La actuación contractual de la Administración Pública española. Una perspectiva histórica. *Revista de administración pública*, núm. 99, 1982, págs. 7-36.
- MEILÁN GIL, José Luis. Para una reconstrucción dogmática de los contratos administrativos. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 8, 2004, págs. 505-518.

- MELÓN PARDO, Carlos. El impacto del COVID-19 sobre la contratación pública: primeras notas. En: Miguel Ángel, RECUERDA GIRELA (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Edit. Aranzadi, Navarra, 2020, págs. 697-726.
- MINISTERIO DE DEFENSA. *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público. Catálogo General de Publicaciones Oficiales*. Edit. Ministerio de Defensa, Madrid, 2012.
- MORENO GIL, Oscar. *Contratos Administrativos Legislación y jurisprudencia*. Edit. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1978.
- MORENO MOLINA, José Antonio. *Contratos públicos: Derecho comunitario y Derecho español*. Edit. MacGraw-Hill, Madrid, 1966.
- MORERA LÓPEZ, Julián. Evolución histórica de la contratación pública en España. Observatorio de Contratación Pública [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 4 de junio de 2012. [Consulta: 20 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>.
- MOREU CARBONELL, Elisa. El expediente de contratación. En: José María, GIMENO FELIU (Dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2018, págs. 913-930.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. El poder y la peste de 2020. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 90-91, 2020, págs. 114-131.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIII - Contratos del sector público*. Edit. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2ª ed., Madrid, 2018.
- NIETO, Alejandro. La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Edit. Civitas, Madrid, 1991, págs. 2185-2253.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español*. Edit. Universidad de Sevilla, 1963.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. La nueva ley de contratos del Estado. *Revista de Administración Pública*, núm. 47, 1965, págs. 397-454.

- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Derecho Administrativo II. *Régimen jurídico de la actividad administrativa*. Edit. Dykinson, 24ª ed., Madrid, 2019.
- PASCUA MATEO, Fabio. La contratación administrativa ante la COVID-10. *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, págs. 439-478.
- PINTOS SANTIAGO, Jaime. PÉREZ BRAVO, Jordi. Contratación pública y covid-19 normativa completa y tramitación de emergencia ante la crisis sanitaria. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 21, 2020, págs. 133-184.
- QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro. *El recurso especial en la contratación pública: las novedades introducidas por la LCSP* [en línea]. 03 de febrero de 2018. [Consulta: 27 febrero 2021]. Disponible en: <https://elderecho.com/el-recurso-especial-en-la-contratacion-publica-las-novedades-introducidas-por-la-lcsp>.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. *Contratos públicos y Derecho Comunitario*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 1996.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. Contratos públicos y recursos [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 16 de enero de 2012. [Consulta: 28 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>.
- RUIZ DAIMIEL, Manuel. ¿Son competentes los tribunales de recursos contractuales para conocer las actuaciones de emergencia? [en línea]. *Observatorio de Contratación Pública*, 10 de julio de 2017. [Consulta: 15 febrero 2021]. Disponible en: <http://www.obcp.es/>.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Actuaciones preparatorias, tramitación de expedientes de contratación y adjudicación de los contratos. En: Rafael, GÓMEZ-FERRER MORANT (Dir.). *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Edit. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1996, págs. 433-469.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; GARCÍA TORRES, Jesús. Actos de preparación y adjudicación de los contratos En: Rafael, GÓMEZ-FERRER MORANT (Dir.). *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Edit. Civitas, Madrid, 1996, págs. 357-388.

- SANMARTÍN MORA, María Asunción. Estructura sistemática y distribución competencial. En: José María, GIMENO FELIU (Dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2018, págs. 203-232.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*. Edit. Aranzadi, Pamplona, 2015.
- TEJEDOR BIELSA, Julio. *Los límites de la contratación pública: servicios personales de emergencia y transporte sanitario asociado* [en línea]. 6 de mayo de 2019. [Consulta: 02 marzo 2021]. Disponible en: <https://www.administracionpublica.com/los-limites-de-la-contratacion-publica-servicios-personales-de-emergencia-y-transporte-sanitario-asociado/>.
- VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier. *La modificación de los contratos públicos*. Tesis doctoral. Universidad de Navarra, Pamplona, 2014.

4. Un presupuesto integrado o no por varios parciales, con expresión de los precios unitarios descompuestos, estados de cubicaciones o mediciones y los detalles precisos para su valoración.

5. Un programa del posible desarrollo de los trabajos en tiempo y coste óptimo de carácter indicativo, así como la clasificación que con arreglo al Registro deba ostentar el empresario para ejecutarla.

6. Los documentos que sean necesarios para promover las autorizaciones o concesiones administrativas que sean previas a la ejecución.

7. Cuando las obras hayan de ser objeto de explotación retribuida se acompañarán los estudios económicos y administrativos sobre régimen de utilización y tarifas que hayan de aplicarse.

En los casos en que el empresario hubiera de presentar el proyecto de la obra la Administración podrá limitarse a redactar las bases técnicas a que la misma haya de sujetarse.

Art. 23. Todos los Departamentos ministeriales que tengan a su cargo la realización de obras procederán a la redacción de instrucciones para la elaboración de proyectos, en las cuales se regularán debidamente las normas técnicas a que los mismos deban sujetarse.

Dichos Departamentos deberán establecer oficinas o secciones de supervisión de los proyectos, encargadas de examinar detenidamente los elaborados por las oficinas de proyección y de vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia.

Art. 24. Una vez aprobado el proyecto se procederá a la redacción del pliego de cláusulas administrativas particulares que haya de regir en el correspondiente contrato, siendo preceptivo el informe de la Asesoría Jurídica del Departamento antes de su aprobación por la Autoridad competente.

Art. 25. Aprobado el pliego de cláusulas administrativas particulares se iniciará el expediente de contratación mediante la oportuna resolución, formulándose la propuesta de gasto que sea pertinente.

Los expedientes de contratación podrán ser de tres clases:

1. De tramitación ordinaria.
2. De tramitación urgente para las obras que revistan este carácter.
3. De régimen excepcional para las obras de emergencia.

Art. 26. Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes que se refieran a las obras de reconocida necesidad surgida como consecuencia de circunstancias imprevistas. A tales efectos el expediente de contratación deberá contener la oportuna declaración de urgencia, acordada por Orden ministerial.

Los expedientes calificados de urgentes gozarán para su despacho de las siguientes excepciones:

1. Preferencia para su despacho por los distintos Organos administrativos, fiscalizadores y asesores que participen en la tramitación previa, que dispondrán de un plazo máximo y preclusivo de cinco días para emitir los respectivos informes, sin perjuicio de la posible anulación del acto cuando se hubiera producido por infracción del ordenamiento jurídico.

Cuando la complejidad del expediente o cualquier otra causa igualmente justificada lo haga indispensable, los órganos administrativos fiscalizadores y censores lo pondrán en conocimiento de la autoridad que hubiera declarado la urgencia. En tal caso el plazo quedará prorrogado por la nueva comunicación a diez días.

2. Acordada la celebración del contrato se reducirán a la mitad los términos previstos en esta Ley para la licitación y adjudicación de las obras, cualquiera que sea la forma de contratación que proceda.
3. El replanteo y comienzo de las obras podrá realizarse a partir de la aprobación del contrato, aunque no se haya formalizado el correspondiente documento público.

Podrán acogerse a la tramitación de urgencia sin previa declaración al efecto los contratos de cuantía inferior a 1.500.000 pesetas.

Art. 27. Cuando la Administración tenga que acometer obras de emergencia a causa de acontecimientos catastróficos se estará al siguiente régimen excepcional:

1. El Jefe del Departamento ministerial competente, sin necesidad de tramitar expediente previo, podrá ordenar la directa ejecución de las obras, o contratarlas libremente en todo o parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la pre-

sente Ley. Del acuerdo correspondiente dará cuenta inmediata al Consejo de Ministros.

2. Simultáneamente por el Ministerio de Hacienda, en expediente sumarísimo, se autorizará el libramiento de los fondos precisos a favor del Jefe del Departamento competente para hacer frente a los gastos, con el carácter de a justificar.

3. Desaparecido el peligro o el grave trastorno que motivara las obras, el Jefe del Departamento competente dará cuenta al Ministerio de Hacienda de los gastos y contratos verificados a efectos de su fiscalización y ulterior aprobación, en su caso, por el Gobierno.

El resto de las obras que puedan ser precisas se contratarán de conformidad con lo establecido en esta Ley.

## CAPITULO II

### FORMAS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE OBRAS

Art. 28. Las formas de adjudicación de los contratos de obras serán las siguientes:

- 1.º Subasta.
- 2.º Concurso-subasta.
- 3.º Concurso.
- 4.º Contratación directa.

Los Departamentos ministeriales podrán optar indistintamente entre la subasta y el concurso-subasta como formas de adjudicación.

El concurso y la contratación directa sólo serán de aplicación en los casos determinados por la presente Ley.

Art. 29. Las subastas se anunciarán en el «Boletín Oficial del Estado» con una antelación mínima de veinte días hábiles a aquel en que haya de terminar el plazo para la presentación de las proposiciones. Si la subasta tuviese carácter internacional, la antelación será al menos de cuarenta días hábiles.

Las proposiciones se sujetarán al modelo que se manifieste en el anuncio de la licitación debiendo ir acompañadas de los documentos que acrediten la personalidad del empresario, los que justifiquen la constitución de la garantía provisional y los que acrediten la clasificación del contratista en su caso. Cuando sea preciso exigir otros documentos se mencionarán expresamente en el anuncio de la licitación.

Art. 30. Cuando las circunstancias lo exijan a juicio del Ministro del Departamento correspondiente, podrá consignarse el presupuesto del proyecto en un sobre cerrado y sellado por la autoridad que acuerde la subasta, cuyo sobre se entregará al Presidente de la Mesa de contratación para que después de leídas las proposiciones presentadas proceda a su apertura y a la adjudicación provisional de la obra, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.

Art. 31. La Mesa de contratación, una vez determinadas las proposiciones presentadas en tiempo y forma, acordará la adjudicación provisional del contrato al mejor postor.

La adjudicación provisional no crea derecho alguno en favor del adjudicatario, que no los adquirirá frente a la Administración mientras esta adjudicación no tenga carácter definitivo por haber sido aprobada por la autoridad competente.

Art. 32. La aprobación o adjudicación definitiva por la autoridad competente perfeccionará el contrato de obras diferido mediante subasta. Dicha aprobación deberá recaer dentro del plazo de los veinte días siguientes a la fecha de la adjudicación provisional. En caso contrario, el licitador interesado podrá retirar su proposición y la fianza que hubiese prestado.

La adjudicación definitiva confirmará la provisional, excepto en los siguientes casos:

a) Cuando la Mesa de contratación haya verificado la adjudicación provisional con infracción del ordenamiento jurídico. En tal caso será preceptivo el dictamen previo de la Asesoría Jurídica del Departamento.

b) Cuando la autoridad que haya de otorgar la aprobación presuma fundadamente, previo informe preceptivo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que la proposición no pueda ser normalmente cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias.

Cuando se despegue la adjudicación definitiva, la subasta será declarada desierta.

Art. 33. Las Mesas de contratación estarán integradas del siguiente modo:

1. Un Presidente designado por el Ministro.
2. Hasta dos Vocales nombrados por el Jefe del servicio a que el contrato se refiera.

dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados legalmente.

2. Las facultades establecidas en el número anterior se entienden sin perjuicio de la obligada audiencia del contratista y de las responsabilidades e indemnizaciones a que hubiere lugar.

3. Los acuerdos que, previo informe de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación, dicte el órgano competente, en cuanto a la interpretación, modificación y resolución de los contratos serán inmediatamente ejecutivos. En los casos de interpretación y resolución, cuando el precio del contrato exceda de la cantidad fijada por la legislación estatal sobre contratación administrativa, y en los de modificación de estos últimos, cuando la cuantía de aquélla exceda del 20 por 100 del precio del contrato, será, además, preceptivo el dictamen del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, si existiere o, en su defecto, del Consejo de Estado.

Art. 115. Los expedientes de contratación podrán ser de tres clases:

- 1.ª De tramitación ordinaria.
- 2.ª De tramitación urgente, para las obras, servicios, suministros o adquisiciones que revistan este carácter.
- 3.ª De régimen excepcional, para las obras, servicios, suministros o adquisiciones de emergencia.

Art. 116. Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes que se refieran a obras, servicios, suministros o adquisiciones de reconocida e inaplazable necesidad, o cuya adjudicación convenga acelerar por razones de interés público. La declaración de urgencia corresponde al órgano competente para la contratación, y los expedientes así calificados seguirán el trámite abreviado que prevé la legislación del Estado sobre contratación administrativa.

Art. 117. 1. Cuando las Entidades locales tengan que realizar obras, servicios, adquisiciones o suministros de emergencia, a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública, se estará al siguiente régimen excepcional:

1.º El Pleno de la Corporación podrá ordenar la directa ejecución de las obras, prestación de los servicios o realización de adquisiciones o suministros indispensables o contrarios libremente, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales legalmente establecidos.

Podrá, igualmente, ejercer dicha facultad el Presidente de la Corporación local, debiendo dar conocimiento al Pleno de la Corporación en la primera sesión que se celebre.

2.º Simultáneamente, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos con el carácter de a justificar, sin perjuicio de instruir el oportuno expediente de modificación de créditos, cuando fuere necesario.

2. El resto de las obras, servicios, suministros o adquisiciones que puedan ser necesarios se contratara de conformidad con los requisitos formales legalmente establecidos.

Art. 118. 1. Las formas de adjudicación de los contratos de las Entidades locales serán las siguientes:

- 1.ª Subasta
- 2.ª Concurso
- 3.ª Contratación directa.

2. Cuando se trate de obras procedera, con carácter general, la subasta.

3. Los contratos de gestión de servicios públicos y los de adquisiciones o suministros se adjudicarán ordinariamente mediante el procedimiento de concurso.

Art. 119. 1. Se celebrarán mediante concurso los contratos en los que concorra alguna de las circunstancias siguientes, que deberán justificarse debidamente en el expediente:

1.ª Los que se refieren a la ejecución de obras cuyos proyectos o prescripciones técnicas no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración y cuyos anteproyectos deben presentar los licitadores.

2.ª Cuando el órgano de contratación considere que el proyecto aprobado por la Administración es susceptible de ser mejorado por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores.

3.ª Aquellos para cuya realización la Administración facilite materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

4.ª Los relativos a obras de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja, siempre que la anualidad media sea superior, en ambos casos, a la cifra que reglamentariamente se determine.

2. Si la Entidad local considera conveniente en los supuestos anteriores la admisión previa de los licitadores al concurso, el órgano de contratación podrá acordar un trámite de admisión

previa de los mismos en los casos y términos legalmente establecidos.

Art. 120. 1. La contratación directa sólo podrá acordarse en los siguientes casos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, sin perjuicio de aquellos en que proceda para el contrato de suministros:

1.º Para los contratos cuya ejecución, por razones técnicas o relativas a la protección de derechos de exclusiva no puedan ser confiados más que a un empresario determinado, y aquellos fuera del ámbito de las normas comunitarias en que no sea posible promover la concurrencia en la oferta o en que por circunstancias técnicas o excepcionales no convenga promoverla.

2.º Los de reconocida urgencia, surgida como consecuencia de necesidades apremiantes que demandara una pronta ejecución, que no pueda lograrse por medio de la tramitación urgente regulada en el artículo 116, con informe del Secretario y del Interventor y acuerdo del Pleno, del Alcalde o Presidente, según el orden de competencias establecido por la Ley 7/1985, de 2 de abril.

3.º Aquellos cuya cuantía no exceda del límite establecido con carácter general para la contratación directa en la Administración del Estado y siempre que no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios que figuren en el presupuesto de la Corporación.

4.º Las obras que se declaren de notorio carácter artístico, con arreglo al dictamen de organismos competentes.

5.º Aquellos que por afectar a la seguridad del Estado precisen de garantías especiales o cuyo expediente haya sido declarado secreto y que, salvo en el caso de suministros, no puedan realizarse directamente por la Administración.

6.º Los que no llegaran a adjudicarse por falta de licitadores, porque las proposiciones presentadas no se hayan declarado admisibles, o porque, habiendo sido adjudicadas, el empresario no cumpla las condiciones necesarias para llevar a cabo la formalización del contrato, siempre, en todos los casos indicados, que se acuerden con sujeción a las mismas condiciones y precio no superior a los anunciados, a no ser que por la Corporación se acuerde sacarlos nuevamente a la licitación en las condiciones que en cada caso se establezcan.

Los que tengan por finalidad continuar la ejecución de obras cuyos contratos hayan sido resueltos, con los mismos requisitos del párrafo anterior, sin perjuicio de la aplicación en su caso del apartado 2 de este mismo artículo.

7.º Los que tengan por objeto la investigación, el ensayo, el estudio o la puesta a punto.

2. Excepto en los supuestos de los números 1.º y 5.º del apartado anterior de este artículo el órgano de contratación deberá consultar antes de realizar la adjudicación, al menos a tres empresas, si ello es posible, capacitadas para la ejecución de las obras, y fijar con la seleccionada el precio justo del contrato, dejando constancia de todo ello en el expediente.

Art. 121. 1. Las Entidades locales podrán ejecutar directamente por administración las obras en que concurren alguna de las circunstancias establecidas en la Ley de Contratos del Estado, sin perjuicio de las limitaciones que reglamentariamente se establezcan, atendidas las características de la entidad y de la obra a realizar.

2. El procedimiento de adjudicación de los trabajos a ejecutar por terceros se ajustará, asimismo, a dicha legislación en los supuestos del apartado anterior.

Art. 122. 1. Los pliegos de condiciones, después de aprobados por el Pleno de la Corporación, se expondrán al público durante un plazo de ocho días, anunciándose así en el «Boletín Oficial de la Provincia» para que puedan presentarse reclamaciones, las cuales serán resueltas por la misma Corporación. Esta previsión no será de aplicación en el supuesto de que previamente hayan sido aprobados pliegos generales.

2. Dentro del plazo de dicha exposición podrá publicarse también el anuncio previsto en el artículo siguiente, si bien en tal caso la licitación se aplazará cuando resulte necesario, en el supuesto de que se formularan reclamaciones contra los pliegos de condiciones.

Art. 123. 1. Tanto las subastas como los concursos se anunciarán en el «Boletín Oficial» de la provincia, en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma», y, además, en el «Boletín Oficial del Estado», cuando el tipo de licitación rebase la cifra que reglamentariamente se establezca. El anuncio se publicará con veinte días de antelación, expresándose el plazo y horas en que puedan presentarse las proposiciones en la Secretaría de la Corporación, donde deberá estar a disposición de los futuros proponentes el pliego de condiciones, lugar, día y hora en que han de celebrarse, modelo de proposición, extracto de pliego de condiciones y fianza provisional exigible para tomar parte en la subasta o concurso, así como la definitiva a constituir en caso de adjudicación, para garantía de las obligaciones que haya de cumplir.

## Anexo 3

14616

Viernes 19 mayo 1995

BOE núm. 119

### Artículo 70. *Aprobación del expediente.*

1. Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación, aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución comprenderá también la aprobación del gasto, salvo el supuesto excepcional previsto en el artículo 86.a) o que las normas de desconcentración, en su caso, hubiesen establecido lo contrario.

2. En los contratos cuya financiación haya de realizarse con aportaciones de distintas procedencias deberá acreditarse en el expediente la plena disponibilidad de todas ellas y el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad.

3. Los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación del contrato y su formalización correspondiente, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente. A estos efectos, podrán comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley.

4. Cuando el contrato se formalice en ejercicio anterior al de la iniciación de la ejecución, el pliego de cláusulas administrativas particulares deberá someter la adjudicación a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente.

## CAPÍTULO VI

### De la tramitación de los expedientes de contratación

#### Artículo 71. *Clases de expedientes.*

1. Los expedientes de contratación podrán ser ordinarios, urgentes o de emergencia.

2. La tramitación de los expedientes de urgencia seguirá el mismo procedimiento que los ordinarios, con las particularidades que se señalan en el artículo siguiente.

3. En la tramitación de los expedientes de emergencia se seguirá el procedimiento excepcional que señala el artículo 73.

#### Artículo 72. *Tramitación urgente.*

1. Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes de contratos cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos, el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada.

2. Los expedientes calificados de urgentes se sujetarán a las siguientes normas:

a) Preferencia para su despacho por los distintos órganos administrativos, fiscalizadores y asesores que participen en la tramitación previa, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes.

Cuando la complejidad del expediente o cualquier otra causa igualmente justificada impida el despacho en el plazo antes indicado, los órganos administrativos, fiscalizadores y asesores lo pondrán en conocimiento del órgano de contratación que hubiese declarado la urgencia. En tal caso, el plazo quedará prorrogado hasta diez días.

b) Acordada la apertura del procedimiento de adjudicación, los plazos establecidos en esta Ley para la licitación y adjudicación del contrato se reducirán a la mitad. No obstante, cuando hayan de publicarse los anuncios en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», en

el procedimiento abierto se observarán los plazos establecidos en los artículos 137, 179 y 208; en el procedimiento restringido, los de los artículos 138, 180 y 208, y en el procedimiento negociado con publicidad, los de los artículos 140, 182 y 208.

c) La Administración podrá acordar el comienzo de la ejecución del contrato aunque no se haya formalizado éste, siempre que se haya constituido la garantía definitiva correspondiente.

d) El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá ser superior a dos meses desde la fecha de adjudicación, quedando resuelto el contrato en caso contrario.

### Artículo 73. *Tramitación de emergencia.*

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación competente, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el evento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. Del acuerdo correspondiente se dará cuenta inmediata al Consejo de Ministros, si se trata de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales.

b) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los Organismos autónomos y Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter a justificar.

c) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la fiscalización y aprobación del gasto.

2. El resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración, pero que ya no tenga carácter de emergencia, se contratará conforme a lo establecido en esta Ley.

## CAPÍTULO VII

### De la adjudicación de los contratos

#### SECCIÓN 1.ª DE LOS PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN

#### Artículo 74. *Procedimientos de adjudicación.*

1. La adjudicación de los contratos podrá llevarse a cabo por procedimiento abierto, restringido o negociado.

2. En el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición.

3. En el procedimiento restringido sólo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios seleccionados expresamente por la Administración, previa solicitud de los mismos.

4. En el procedimiento negociado el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios.

## Anexo 4

de conformidad con los requisitos y plazos establecidos en el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

### Artículo 68.

Se da nueva redacción a los apartados 1 y 2 que integran el artículo:

«Artículo 68. *Expediente de contratación.*

1. A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma. Al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan de regir el contrato, con precisión del plazo de duración del contrato y, cuando estuviere prevista, de su posible prórroga y alcance de la misma que, en todo caso, habrá de ser expresa, sin que pueda prorrogarse el contrato por consentimiento tácito de las partes.

2. Al expediente se incorporarán, siempre que el contrato origine gastos para la Administración, el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, la fiscalización de la Intervención y la aprobación del gasto, salvo en el supuesto excepcional previsto en el artículo 86.a), en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las restantes Administraciones públicas sujetas a esta Ley.»

### Artículo 69.

Se modifica el título del artículo y se da nueva redacción al apartado 3:

«Artículo 69. *Fraccionamiento del objeto del contrato.*

3. Cuando el objeto admita fraccionamiento, justificándolo debidamente en el expediente, podrá reverse en el mismo la realización independiente de cada una de sus partes, mediante su división en lotes, siempre que éstas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado o así lo exija la naturaleza del objeto.»

### Artículo 70.

Se da nueva redacción al apartado 2:

«Artículo 70. *Aprobación del expediente.*

2. En los contratos cuya financiación haya de realizarse con aportaciones de distinta procedencia, aunque se trate de órganos de una misma Administración pública, se tramitará un solo expediente por el órgano de contratación al que corresponda la adjudicación del contrato, debiendo acreditarse en aquél la plena disponibilidad de todas las aportaciones y el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad.»

### Artículo 72.

Se da nueva redacción a la letra d) del apartado 2:

«Artículo 72. *Tramitación urgente.*

2. d) El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá ser superior a dos meses desde la fecha de adjudicación, quedando resuelto el con-

trato en caso contrario, salvo que el retraso se debiera a causas ajenas a la Administración contratante y al contratista y así se hiciera constar en la correspondiente resolución motivada.»

### Artículo 73.

Se da nueva redacción al apartado 1:

«Artículo 73. *Tramitación de emergencia.*

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación competente, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito. De dichos acuerdos se dará cuenta en el plazo máximo de sesenta días, al Consejo de Ministros si se trata de la Administración General del Estado, de sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales.

b) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los Organismos autónomos y Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

c) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la fiscalización y aprobación del gasto.»

### Artículo 78.

Se da nueva redacción al artículo:

«Artículo 78. *Cuantía de los contratos en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido.*

Siempre que en el texto de esta Ley se haga alusión al importe o cuantía de los contratos, se entenderá que en los mismos está incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo indicación expresa en contrario. Las referencias al Impuesto sobre el Valor Añadido deberán entenderse realizadas al Impuesto General Indirecto Canario o al Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, en los territorios en que estas figuras impositivas rijan.»

### Artículo 79.

Se da nueva redacción al apartado 2:

«Artículo 79. *Publicidad de las licitaciones.*

2. En los procedimientos abiertos la publicación se efectuará con una antelación mínima de quince días al señalado como el último para la admisión de proposiciones. No obstante, en los contratos de obras, dicho plazo será de veintiséis días.

Fuente: Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. BOE, núm. 311, de 29 de diciembre de 1999, páginas 45797.

## Anexo 5

### CAPÍTULO V

#### De las actuaciones administrativas preparatorias de los contratos

##### Artículo 67. Expediente de contratación.

1. A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma. Al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan de regir el contrato, con precisión del plazo de duración del contrato y, cuando estuviere prevista, de su posible prórroga y alcance de la misma que, en todo caso, habrá de ser expresa, sin que pueda prorrogarse el contrato por consentimiento tácito de las partes.

2. Al expediente se incorporarán, siempre que el contrato origine gastos para la Administración, el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, la fiscalización de la Intervención y la aprobación del gasto, salvo en el supuesto excepcional previsto en el artículo 85, párrafo a), en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las restantes Administraciones públicas sujetas a esta Ley.

##### Artículo 68. Fraccionamiento del objeto del contrato.

1. El expediente deberá abarcar la totalidad del objeto del contrato y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para ello.

2. No podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda.

3. Cuando el objeto admita fraccionamiento, justificándolo debidamente en el expediente, podrá preverse en el mismo la realización independiente de cada una de sus partes, mediante su división en lotes, siempre que éstas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado o así lo exija la naturaleza del objeto.

##### Artículo 69. Aprobación del expediente.

1. Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución comprenderá también la aprobación del gasto, salvo el supuesto excepcional previsto en el artículo 85, párrafo a), o que las normas de desconcentración, en su caso, hubiesen establecido lo contrario.

2. En los contratos cuya financiación haya de realizarse con aportaciones de distinta procedencia, aunque se trate de órganos de una misma Administración pública, se tramitará un solo expediente por el órgano de contratación al que corresponda la adjudicación del contrato, debiendo acreditarse en aquél la plena disponibilidad de todas las aportaciones y el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad.

3. Los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación del contrato y su formalización correspondiente, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente. A estos efectos podrán comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas sujetas a esta Ley.

4. Cuando el contrato se formalice en ejercicio anterior al de la iniciación de la ejecución, el pliego de cláusulas administrativas particulares deberá someter la adjudicación a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente.

### CAPÍTULO VI

#### De la tramitación de los expedientes de contratación

##### Artículo 70. Clases de expedientes.

1. Los expedientes de contratación podrán ser ordinarios, urgentes o de emergencia.

2. La tramitación de los expedientes de urgencia seguirá el mismo procedimiento que los ordinarios con las particularidades que se señalan en el artículo siguiente.

3. En la tramitación de los expedientes de emergencia se seguirá el procedimiento excepcional que señala el artículo 72.

##### Artículo 71. Tramitación urgente.

1. Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes de contratos cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada.

2. Los expedientes calificados de urgentes se sujetarán a las siguientes normas:

a) Preferencia para su despacho por los distintos órganos administrativos, fiscalizadores y asesores que participen en la tramitación previa, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes.

Cuando la complejidad del expediente o cualquier otra causa igualmente justificada impida el despacho en el plazo antes indicado, los órganos administrativos, fiscalizadores y asesores lo pondrán en conocimiento del órgano de contratación que hubiese declarado la urgencia. En tal caso el plazo quedará prorrogado hasta diez días.

b) Acordada la apertura del procedimiento de adjudicación, los plazos establecidos en esta Ley para la licitación y adjudicación del contrato se reducirán a la mitad. No obstante, cuando hayan de publicarse los anuncios en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», en el procedimiento abierto se observarán los plazos establecidos en los artículos 137, 178 y 207, en el procedimiento restringido, los de los artículos 138, 179 y 207 y en el procedimiento negociado con publicidad, los de los artículos 140, 181 y 207.

c) La Administración podrá acordar el comienzo de la ejecución del contrato aunque no se haya formalizado éste, siempre que se haya constituido la garantía definitiva correspondiente.

d) El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá ser superior a dos meses desde la fecha de adjudicación, quedando resuelto el contrato en caso contrario, salvo que el retraso se debiera a causas ajenas a la Administración contratante y al contratista y así se hiciera constar en la correspondiente resolución motivada.

##### Artículo 72. Tramitación de emergencia.

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catas-

tróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación competente, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito. De dichos acuerdos se dará cuenta en el plazo máximo de sesenta días, al Consejo de Ministros si se trata de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales.

b) Simultáneamente, por el Ministerio de Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

c) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la fiscalización y aprobación del gasto.

2. La gestión del resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración, pero que ya no tenga carácter de emergencia, se tratará conforme a lo establecido en esta Ley.

## CAPÍTULO VII

### De la adjudicación de los contratos

#### SECCIÓN 1.<sup>a</sup> DE LOS PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN

##### Artículo 73. *Procedimientos de adjudicación.*

1. La adjudicación de los contratos podrá llevarse a cabo por procedimiento abierto, restringido o negociado.

2. En el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición.

3. En el procedimiento restringido sólo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios seleccionados expresamente por la Administración, previa solicitud de los mismos.

4. En el procedimiento negociado el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 92.3.

##### Artículo 74. *Subasta y concurso.*

1. Tanto en el procedimiento abierto como en el restringido la adjudicación podrá efectuarse por subasta o por concurso.

2. La subasta versará sobre un tipo expresado en dinero, con adjudicación al licitador que, sin exceder de aquél, oferte el precio más bajo.

3. En el concurso la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto.

##### Artículo 75. *Utilización de los procedimientos y formas de adjudicación.*

1. Los órganos de contratación utilizarán normalmente la subasta y el concurso como formas de adjudicación. El procedimiento negociado sólo procederá en los casos determinados en el Libro II de la presente Ley para cada clase de contrato.

2. En todo caso, deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados.

#### SECCIÓN 2.<sup>a</sup> NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTO

##### Subsección 1.<sup>a</sup> *Disposiciones comunes*

##### Artículo 76. *Cómputo de plazos.*

Todos los plazos establecidos en esta Ley, salvo que en la misma se indique que son de días hábiles, se entenderán referidos a días naturales.

##### Artículo 77. *Cuantía de los contratos en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido.*

Siempre que en el texto de esta Ley se haga alusión al importe o cuantía de los contratos, se entenderá que en los mismos está incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo indicación expresa en contrario. Las referencias al Impuesto sobre el Valor Añadido deberán entenderse realizadas al Impuesto General Indirecto Canario o al Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, en los territorios en que estas figuras impositivas rijan.

##### Artículo 78. *Publicidad de las licitaciones.*

1. Todos los procedimientos para la adjudicación de los contratos, con excepción de los procedimientos negociados, se anunciarán en el «Boletín Oficial del Estado». Estos últimos también serán objeto de anuncio en dicha publicación, cuando por razón de su cuantía estén sujetos a publicidad en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas». No obstante, las Comunidades Autónomas, entidades locales y sus organismos autónomos y entidades de derecho público, cuando se trate de contratos que por su cuantía no hayan de publicarse en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», podrán sustituir la publicidad en el «Boletín Oficial del Estado» por la que realicen en los respectivos diarios o boletines oficiales.

2. En los procedimientos abiertos la publicación se efectuará con una antelación mínima de quince días al señalado como el último para la admisión de proposiciones. No obstante, en los contratos de obras, dicho plazo será de veintiséis días.

En los procedimientos restringidos el plazo será de diez días anteriores al último para la recepción de las solicitudes de participación y el plazo para la presentación de proposiciones será de quince días desde la fecha del envío de la invitación escrita.

En los procedimientos negociados con publicidad los plazos de recepción de solicitudes de participación deberán coincidir con los resultantes respecto de la fecha del envío del anuncio del contrato a la Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea y que se especifican en los artículos 140.2, 181.2 y 209.2.

3. Los procedimientos relativos a los contratos regulados en el Libro II, Títulos I, III y IV de esta Ley, se anunciarán, además, en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» en los casos y plazos que se señalan en su articulado y conforme al procedimiento y modelo

para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes.

Cuando la complejidad del expediente o cualquier otra causa igualmente justificada impida cumplir el plazo antes indicado, los órganos que deban evacuar el trámite lo pondrán en conocimiento del órgano de contratación que hubiese declarado la urgencia. En tal caso el plazo quedará prorrogado hasta diez días.

b) Acordada la apertura del procedimiento de adjudicación, los plazos establecidos en esta Ley para la licitación y adjudicación del contrato se reducirán a la mitad, salvo el plazo de quince días hábiles establecido en el párrafo primero del artículo 135.4 como periodo de espera antes de la elevación a definitiva de la adjudicación provisional, que quedará reducido a diez días hábiles.

No obstante, cuando se trate de procedimientos relativos a contratos sujetos a regulación armonizada, esta reducción no afectará a los plazos establecidos en los artículos 142 y 143 para la facilitación de información a los licitadores y la presentación de proposiciones en el procedimiento abierto. En los procedimientos restringidos y en los negociados en los que, conforme a lo previsto en el artículo 161.1, proceda la publicación de un anuncio de licitación, el plazo para la presentación de solicitudes de participación podrá reducirse hasta quince días contados desde el envío del anuncio de licitación, o hasta diez, si este envío se efectúa por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y el plazo para facilitar la información suplementaria a que se refiere el artículo 150.4 se reducirá a cuatro días. En el procedimiento restringido, el plazo para la presentación de proposiciones previsto en el artículo 151.1 podrá reducirse hasta diez días a partir de la fecha del envío de la invitación para presentar ofertas.

c) La Administración podrá acordar el comienzo de la ejecución del contrato aunque no se haya formalizado éste, siempre que, en su caso, se haya constituido la garantía correspondiente.

d) El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá ser superior a quince días hábiles, contados desde la notificación de la adjudicación definitiva. Si se excediese este plazo, el contrato podrá ser resuelto, salvo que el retraso se debiera a causas ajenas a la Administración contratante y al contratista y así se hiciera constar en la correspondiente resolución motivada.

#### Artículo 97. *Tramitación de emergencia.*

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de sesenta días.

c) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comu-

nes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa, sin perjuicio de los ajustes precisos que se establezcan reglamentariamente a efectos de dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley General Presupuestaria.

e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Asimismo, transcurrido dicho plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento que, en su caso, se hubiese efectuado, con reintegro de los fondos no invertidos. En las normas de desarrollo de esta Ley se desarrollará el procedimiento de control de estas obligaciones.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.

#### SECCIÓN 2.ª PLEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

##### Artículo 98. *Plegos de cláusulas administrativas generales.*

1. El Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, y previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, que deberán ajustarse en su contenido a los preceptos de esta Ley y de sus disposiciones de desarrollo, para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales.

2. Cuando se trate de pliegos generales para la adquisición de bienes y servicios relacionados con las tecnologías para la información, la propuesta al Consejo de Ministros corresponderá conjuntamente al Ministro de Economía y Hacienda y al Ministro de Administraciones Públicas.

3. Las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, de acuerdo con sus normas específicas, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, si lo hubiera.

##### Artículo 99. *Plegos de cláusulas administrativas particulares.*

1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación provisional.

2. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos.

Artículo 113. *Tramitación de emergencia.*

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de sesenta días.

c) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa, sin perjuicio de los ajustes precisos que se establezcan reglamentariamente a efectos de dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley General Presupuestaria.

e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Asimismo, transcurrido dicho plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento que, en su caso, se hubiese efectuado, con reintegro de los fondos no invertidos. En las normas de desarrollo de esta Ley se desarrollará el procedimiento de control de estas obligaciones.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación cometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.

*Sección 2.ª Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas*Artículo 114. *Pliegos de cláusulas administrativas generales.*

1. El Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, y previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, que deberán ajustarse en su contenido a los preceptos de esta Ley y de sus disposiciones de desarrollo, para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales.

2. Cuando se trate de pliegos generales para la adquisición de bienes y servicios relacionados con las tecnologías para la información, la propuesta al Consejo de Ministros corresponderá conjuntamente al Ministro de Economía y Hacienda y al Ministro de Política Territorial y Administración Pública.

3. Las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, de acuerdo con sus

2. Los expedientes calificados de urgentes se tramitarán siguiendo el mismo procedimiento que los ordinarios, con las siguientes especialidades:

a) Los expedientes gozarán de preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes.

Cuando la complejidad del expediente o cualquier otra causa igualmente justificada impida cumplir el plazo antes indicado, los órganos que deban evacuar el trámite lo pondrán en conocimiento del órgano de contratación que hubiese declarado la urgencia. En tal caso el plazo quedará prorrogado hasta diez días.

b) Acordada la apertura del procedimiento de adjudicación, los plazos establecidos en esta Ley para la licitación, adjudicación y formalización del contrato se reducirán a la mitad, salvo los siguientes:

1.º El plazo de quince días hábiles establecido en el apartado 3 del artículo 153, como período de espera antes de la formalización del contrato.

2.º El plazo de presentación de proposiciones en el procedimiento abierto en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, que se podrá reducir de conformidad con lo indicado en la letra b) del apartado 3) del artículo 156.

3.º Los plazos de presentación de solicitudes y de proposiciones en los procedimientos restringido y de licitación con negociación en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, que se podrán reducir según lo establecido en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 161 y en la letra b) del apartado 1 del artículo 164, según el caso.

4.º Los plazos de presentación de solicitudes en los procedimientos de diálogo competitivo y de asociación para la innovación en contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, no serán susceptibles de reducirse.

5.º El plazo de 6 días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, para que los servicios dependientes del órgano de contratación faciliten al candidato o licitador la información adicional solicitada, será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido.

La reducción anterior no se aplicará a los citados contratos cuando el procedimiento de adjudicación sea uno distinto del abierto o del restringido.

6.º Los plazos establecidos en el artículo 159 respecto a la tramitación del procedimiento abierto simplificado, de conformidad con lo señalado en el apartado 5 de dicho artículo.

Las reducciones de plazo establecidas en los puntos 2.º, 3.º y 5.º anteriores no se aplicarán en la adjudicación de los contratos de concesiones de obras y concesiones de servicios sujetos a regulación armonizada cualquiera que sea el procedimiento de adjudicación utilizado, no siendo los plazos a que se refieren dichos puntos, en estos contratos, susceptibles de reducción alguna.

c) El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá exceder de un mes, contado desde la formalización.

#### Artículo 120. *Tramitación de emergencia.*

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.

c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.

Subsección 2.<sup>a</sup> Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas

Artículo 121. *Pliegos de cláusulas administrativas generales.*

1. El Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, y previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, que deberán ajustarse en su contenido a los preceptos de esta Ley y de sus disposiciones de desarrollo, para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás entidades que gocen de la condición de Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal.

2. Las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, de acuerdo con sus normas específicas, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, si lo hubiera.

Artículo 122. *Pliegos de cláusulas administrativas particulares.*

1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, y solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones.

2. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato salvo en los casos en que la misma no sea posible de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 214.1; la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación; y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos.