

## **LA SUSPENSIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS, LA PRODUCCION DE DAÑOS PARA EL CONTRATISTA Y SU INDEMNIZACIÓN.**

En la realidad diaria de la contratación administrativa son habituales los casos de suspensión de la ejecución de los contratos, por la aparición de circunstancias de lo más variadas que impiden temporalmente su continuación. Esta paralización de los contratos no solo no es imputable a los contratistas en la mayor parte de los casos, sino que además les genera una serie de perjuicios económicos cuya indemnización debe afrontar la Administración contratante. Ello no obstante, un mal asesoramiento jurídico lleva normalmente a los contratistas a formular las reclamaciones en términos inadecuados, lo que arroja como resultado el cobro de indemnizaciones muy inferiores a las que corresponderían.

### **Grupo de Contratos del Sector Público**

#### **Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P.**

Los contratos administrativos se celebran con el fin primordial de su efectivo cumplimiento. Dicho cumplimiento se somete a plazos que aparecen como límites temporales de la obligación contractual, de tal modo que cualquier alteración de tales los plazos supone una variación de los términos del contrato tal y como fue concebido.

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P.

Cabe la modificación del contrato para variar sus límites temporales y por tanto para ampliar o reducir los plazos de ejecución del mismo por la aparición de circunstancias nuevas o de causas imprevistas que no se habían contemplado en el momento de su celebración.

Pero también cabe que, sin acometer ninguna modificación formal del contrato, la duración del mismo varíe como consecuencia de la suspensión del contrato, de la paralización temporal de su eficacia.

La suspensión de los contratos administrativos puede producirse por dos causas:

- Por solicitud formulada por el contratista cuando la Administración ha incurrido en demora en el pago del precio convenido por tiempo superior a cuatro meses (debiendo comunicar a la Administración, con un mes de antelación, tal circunstancia, a efectos del reconocimiento de los derechos que puedan derivarse de dicha suspensión, en los términos establecidos en la Ley.) Artículo 200.5 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).
- Por el ejercicio por la Administración de la prerrogativa exorbitante que le faculta para suspender la ejecución de los contratos administrativos cuando proceda interés público para ello o sea necesario para remover obstáculos o impedimentos a su correcto cumplimiento. Artículo 203 LCSP.

Es interesante recordar que dicho artículo 203 establece que cuando se acuerde la suspensión (con independencia de su origen o causa), *"se levantará un **acta** en la que se consignarán las circunstancias que la han motivado y la situación de hecho en la ejecución de aquél"*. Su apartado segundo señala además que *"Acordada la suspensión, la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por éste"*.

La suspensión del contrato se configura así como una incidencia de carácter **netamente contractual** que al margen de su origen inmediato, produce unas **consecuencias negativas**, verdaderos daños que se deben resarcir. El Consejo de Estado ha reiterado que las consecuencias indemnizatorias que puede llevar eventualmente aparejada la suspensión temporal de una obra (o la definitiva)

tiene unos efectos onerosos que no pueden recaer sobre el contratista si no es imputable a él la causa directa o indirecta de la suspensión<sup>1</sup>.

De lo expuesto deben extraerse tres conclusiones:

- Que la suspensión puede deberse a causas imputables a la Administración o al contratista.
- Que la suspensión produce efectos negativos, consecuencias onerosas.
- Que el contratista no tiene que soportar dichas consecuencias cuando la causa de la suspensión, directa o indirectamente, no le sea imputable.

La suspensión del contrato produce así relevantes daños económicos para los contratistas que, cuando la causa no le es imputable, tienen derecho a exigir que se le indemnice<sup>2</sup>. Sin embargo, a pesar de que así lo establece la ley, lo cierto es que en numerosas ocasiones dichas indemnizaciones no prosperan pues la pretensión indemnizatoria no se ejercita de modo adecuado; ¿por qué? Porque no se acredita correctamente los daños, o no se cuantifica o demuestra su extensión.

La ley establece que la Administración deberá abonar al contratista los **daños y perjuicios "efectivamente sufridos"** desde el levantamiento del acta de suspensión temporal parcial. Ahora bien, el Consejo de Estado ha reiterado que el derecho no decae por el hecho de que la Administración contratante no levante acta de suspensión temporal, pues el derecho a la indemnización nace de la suspensión misma, siendo el acta únicamente un medio privilegiado de prueba.<sup>3</sup> De este modo, la omisión del acto administrativo formal y expreso de suspensión no puede tener efectos exoneratorios para la Administración responsable de tal omisión<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Dictamen núm. 1841/2007, citado en la Memoria del Consejo de Estado correspondiente al año 2007, disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/MEMORIA%202007.pdf> .

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2002 (RJ 7060).

<sup>3</sup> Dictamen Consejo de Estado núm. 552/2008, disponible en [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos\\_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2008-552](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2008-552) .

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1989.

Sentada la procedencia de la indemnización, se plantea el problema de la **valoración de los daños**. Ello es así porque según ha señalado el Consejo de Estado en la Memoria elevada al Gobierno en 2004, el lucro del contratista por la vía de los daños causados es "un supuesto demasiado frecuente, sobre el que el Consejo de Estado ha expresado reiteradamente su preocupación dadas las negativas consecuencias que tiene para los intereses públicos pero no siempre para el contratista, que tiende a calcular al alza los daños y perjuicios "efectivamente sufridos" que la Administración debe abonarle".

En efecto, la indemnización de los gastos atendiendo a porcentajes o valoraciones globales es vista con recelo por las instituciones públicas, como manifiesta el Consejo de Estado en la referida Memoria, y por ello la Administración trata de evitar que la suspensión sea ocasión de lucro o beneficio del contratista, exigiendo la **debida justificación de los efectivos gastos sufridos** que han de guardar relación directa con la suspensión<sup>5</sup>.

Así las cosas resulta evidente que **la clave de la indemnización de los daños** radica en la **correcta acreditación de los mismos**, en la demostración de su **extensión y realidad** de forma expresa y documentada. En este sentido, mientras los gastos directos no plantean gran dificultad, la prueba de los gastos indirectos se revela como una tarea casi imposible.

Muchos contratistas recurren a la cuantificación de los gastos generales mediante la aplicación de un porcentaje al presupuesto de ejecución, lo que resulta una estrategia incorrecta además de poco exitosa, pues como ha señalado el Consejo de Estado<sup>6</sup> tales gastos "pueden y deben ser indemnizados si se producen, pero **ha de acreditarse su realidad, efectividad e importe, sin que sea dable ni presumir su existencia ni determinar su importe mediante un porcentaje del presupuesto de ejecución material**".

En efecto, la aplicación automática de porcentajes no es lo que prevé el artículo 203 LCSP – ni antes el art. 102 TRLCAP- que se refiere solo a los daños "**efectivamente sufridos**" por el contratista; que, de acuerdo con el artículo 68 del Reglamento General de Contratación, incluye los "**gastos generales de la**

---

<sup>5</sup> Dictamen del expediente 3557/2003, disponible en el siguiente enlace [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos\\_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2003-3557](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2003-3557)

<sup>6</sup> Dictamen 37/2006, disponible en el siguiente enlace [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos\\_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2006-37](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2006-37)

empresa, gastos financieros, Impuesto sobre el Valor Añadido, cargas fiscales, tasas de la Administración legalmente establecidas que inciden sobre el costo de las obras y demás derivados de las obligaciones del contrato".

Es criterio reiterado del Consejo de Estado<sup>7</sup> **inadmitir** la procedencia de la **aplicación automática del porcentaje de gastos generales sobre las partidas indemnizatorias** derivadas de sobrecostes por suspensión de las obras, pues tal y como se decía en la Memoria de este Alto Cuerpo Consultivo del año 2001, su abono sólo procede "si han sido soportados efectivamente por el contratista" y en la cuantía en que lo fueron.

Por todo lo expuesto debe concluirse que, para lograr la correcta indemnización de los daños derivados de la suspensión, la estrategia a seguir es la de descartar la aplicación de porcentajes, y realizar un **estudio jurídico y económico exhaustivo** que acredite la **realidad y extensión** de los efectivamente sufridos.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. esta integrado por Juan Santamaría Pastor, Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Alejandro Hernández del Castillo y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma [jlpalma@gomezacebo-pombo.com](mailto:jlpalma@gomezacebo-pombo.com) o al Departamento de Derecho Administrativo, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel: 915 829 415)

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, dictámenes números 1067/99, de 10 de junio, 652/2002, de 22 de mayo de 2002 y 1753/2005, de 22 de diciembre de 2005).

