

G A _ P

Gómez-Acebo & Pombo



Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

2024 N.º 172

La suspensión del contrato de obras superior a 8 meses no opera como causa de resolución automática del contrato

El Tribunal Supremo interpreta, en su reciente STS 1914/2024, la causa de resolución del contrato de obras por suspensión de la ejecución del contrato por plazo superior a ocho meses acordada por la Administración en lo concerniente a su operatividad. Señala al respecto la Sentencia que la suspensión de las obras durante un periodo superior a 8 meses acordada por la Administración es un supuesto de carácter objetivo, pero no por ello opera con carácter automático, siendo preciso atender cada caso concreto.

El Tribunal Supremo, en la reciente Sentencia 1914/2024, de 21 de marzo, ha contribuido a perfilar la interpretación de la **causa de resolución contractual derivada de la suspensión del contrato de obras durante un plazo superior a 8 meses** por causa no imputable al contratista.

El asunto contencioso deriva de un conflicto nacido durante la ejecución de un contrato de obras¹ en el que la empresa contratista (mercantil SCO S.A.), ante la falta de pago de dos certificaciones ordinarias de diciembre de 2015 y enero de 2016, solicitó la resolución del contrato.

Más adelante, en el marco de una nueva modificación del proyecto, el órgano de contratación acordó la suspensión temporal y parcial del contrato, el 3 de mayo de 2016, situación que se prolongó durante más de 8 meses, solicitando la contratista también por tal motivo la resolución.

Ambas pretensiones fueron desestimadas, de manera que la mercantil formuló recurso contencioso administrativo que fue también desestimado, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Illes Balears de 15 de julio de 2020. La STSJIB desestimó el recurso considerando que, en tanto

¹ La ejecución del contrato atravesó diversas vicisitudes, entre otras, la revisión de ciertas incidencias en vía contencioso administrativa y la necesidad de afrontar la cuarta modificación del proyecto. Esta circunstancia determinó que el órgano de contratación acordara la suspensión – en mayo de 2016 – impidiendo finalizar la recepción de la obra y, por tanto, la expedición de la aprobación y abono de la certificación final. En este contexto, la empresa contratista solicitó la resolución del contrato primero por falta de abono del precio y después por suspensión del contrato durante un periodo superior a 8 meses.

que la **suspensión** del contrato derivó de la necesidad de adecuar el proyecto a ciertos requerimientos técnicos de la empresa suministradora de electricidad (y que estos requerimientos no son imputables a la Administración), **las consecuencias** de este tipo de situaciones **pueden incluirse en los riesgos que asume el contratista en virtud del principio de riesgo y ventura.**

La empresa contratista interpuso recurso de casación solicitando al Tribunal Supremo que declare:

- que la causa de resolución derivada de la suspensión superior a 8 meses opera de modo automático cuando se acredita que así ha tenido lugar, sin que sea necesario para su aplicación la existencia de culpabilidad de la Administración; y
- que, en coherencia con lo anterior, no resulta inaplicar la causa referida cuando se acredita el concurso de la misma
- y, por tanto, que:
 - Anule y deje sin efecto la desestimación presunta.
 - Acuerde la resolución del contrato desde el 24 de mayo de 2017 – o bien obligue a la Administración a declarar la resolución -; y

- Condene a aquélla a liquidar el contrato, pagar los daños y perjuicios, devolver las garantías constituidas, abonar los intereses devengados desde el 24 de mayo de 2017 y los del anatocismo derivados desde la interposición de recurso contencioso administrativo.

Admitido a trámite el recurso, el Tribunal Supremo ha identificado como cuestión que presenta **interés casacional objetivo** para la formación de jurisprudencia, la determinación de si la causa de resolución contractual prevista en el artículo 220.c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público², opera de modo automático o si, por el contrario, para que entre en juego la misma, es requisito necesario la existencia de culpabilidad administrativa como origen de la causa que motivó la suspensión contractual.

Considera la STS que la causa referida³ - que es propia y específica del contrato de obras-, consiste en el “desistimiento o la suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses acordada por la Administración”⁴; y por tanto⁵ está basada en la concurrencia de **dos circunstancias objetivas**:

- a) la suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses y
- b) que la suspensión haya sido acordada por la Administración.

² Aplicable al contrato y que se corresponde con el actual artículo 245 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

³ El artículo 220.c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público – aplicable en el asunto controvertido -, al igual que el artículo 237.c) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre,

⁴ También el artículo 245.c) de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, mantiene como causa particular de resolución del contrato de obras, además las demás causas de resolución de los contratos señaladas por la ley, “la suspensión de las obras por plazo superior a ocho meses por parte de la Administración”.

⁵ De acuerdo con la primera de las reglas que establece el artículo 3.1 del Código Civil para la interpretación de las normas jurídicas, que llama a atender al sentido propio de las palabras.

Se trata, por tanto, de **circunstancias de carácter objetivo**, sin que en la redacción del precepto pueda apreciarse ninguna referencia a la conducta o actuación de las partes determinante de la suspensión.

¿Ahora bien, el sólo concurso de estas circunstancias comporta de manera automática la resolución del contrato?

La STS afronta esta cuestión desde la exposición de la jurisprudencia de esa Sala sobre la obligación de la Administración de indemnizar al contratista por los daños y perjuicios causados por la suspensión de las obras para la tramitación y aprobación de un modificado del contrato.

La referida jurisprudencia ha concluido al respecto que:

- la suspensión de una obra para realizar un nuevo proyecto básico no supone automáticamente derecho a la indemnización⁶.
- El común denominador de nuestra jurisprudencia es, y pone énfasis al respecto, que ha de analizarse “caso por caso”, según venimos repitiendo, atendidas las distintas circunstancias del caso, para valorar si procede dar lugar, o no, a la indemnización [...]”.

Así, la jurisprudencia de la Sala mantiene que la respuesta a la cuestión de la procedencia de la indemnización al contratista por los daños y perjuicios ocasionados por la paralización de las obras debida a la tramitación y aprobación de una modificación del contrato ha de ser necesariamente casuística, atendiendo a las circunstancias que concurran en cada supuesto, sin que quepan automatismos en el sentido de entender que todo modificado conlleva siempre indemnización.

De acuerdo con esa posición jurisprudencial, considera la Sala que aunque en efecto, la causa de resolución del contrato de obras del artículo 220.c) LCSP requiere la concurrencia de los requisitos de carácter objetivo [a) la suspensión de las obras por más de ocho meses y b) que la suspensión haya sido acordada por la Administración], **la aplicación del precepto ha de ser casuística**, con atención a las singulares circunstancias que hayan rodeado la suspensión de la concreta obra de que se trate, entre ellas las relativas a *quien fue imputable la paralización*.

En relación con esta última cuestión, acerca de a quién resulta imputable la paralización, la STS también se pronuncia y concluye, en definitiva, lo siguiente:

1. Concurren las circunstancias objetivas del artículo 220.c) de la LCSP.

⁶ Sentencia de 16 de noviembre de 2023 (recurso 10578/2021), sentencia de 29 de septiembre de 2017 (recurso 2237/2015) y Sentencia de 31 de marzo de 2014 (recurso 706/2013), mantiene que *“la suspensión de una obra para realizar un nuevo proyecto básico no supone automáticamente derecho a la indemnización. Sin embargo, la cuestión ha de resolverse caso por caso, teniendo en cuenta que la aceptación del modificado [...] no implica la renuncia a los daños y perjuicios ocasionados por la paralización, que es compatible con la aceptación del modificado”*.

En el mismo sentido, la sentencia de la Sala de 26 de abril de 2018 (recurso 333/2016), la sentencia de la Sala de 10 de diciembre de 2019 (recurso 2294/2016), y la sentencia de 29 de septiembre de 2017 (recurso 2237/2015), señalan que la respuesta a la cuestión que ahora nos planteamos *“[...] siempre ha de ser casuística, con atención a las singulares circunstancias que haya rodeado a la ejecución de la concreta obra de que se trate y, por tal razón, habrá de tener en cuenta tanto los términos del documento que haya formalizado la modificación contractual como dichas circunstancias; y entre dichas circunstancias será especialmente decisivo constatar a quien son imputables las paralizaciones y si hay hechos coetáneos o posteriores a la modificación del contrato que, pese al silencio de este, pongan de manifiesto la voluntad conjunta de ambas partes de zanjar con el “modificado” todas las consecuencias del contrato”*.

2. Aun atendiendo a las circunstancias concurrentes en la suspensión, no existe ninguna razón que impida considerar que la causa de resolución ha tenido lugar y **NO cabe considerar**, como hace la sentencia impugnada, **que la suspensión de las obras acordada por la Administración** en este caso esté incluida en los riesgos que ha de asumir el contratista en virtud del principio de riesgo y ventura.

Por ello la STS estima el recurso de casación:

- porque concurren las circunstancias objetivas para la resolución del contrato (pues ha quedado acreditado en la instancia que las obras estuvieron suspendidas por más de 8 meses por resolución de la Administración),
- no se identifica soporte fáctico alguno para considerar que la suspensión de las obras

haya sido debida a un incumplimiento de la empresa recurrente (lo que podría impedir la resolución del contrato a su instancia),

- el motivo único determinante de la suspensión fue por completo ajeno a la conducta de la empresa contratista, pues se debió a los requerimientos técnicos solicitados por la empresa suministradora de energía eléctrica, que no estaban contemplados en el proyecto y que motivaron la suspensión de las obras para tramitar un modificado que fuera conforme con tales exigencias, no son imputables a la empresa contratista, y
- no pueden incluirse, como considera la sentencia recurrida, en los riesgos que asume el contratista en virtud del principio de riesgo y ventura, pues tal principio admite excepciones.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S. L. P. está integrado por Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Juan Santamaría Pastor, Pilar Cuesta de Loño, Irene Fernández Puyol, Miguel Ángel García Otero y Josep Ortiz Ballester.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma (jlpalma@ga-p.com) o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S. L. P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel.: 915 829 204)

©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.