

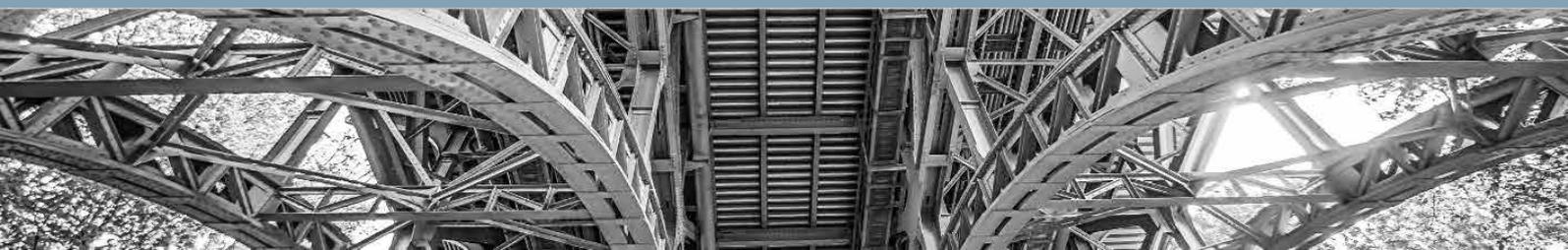
G A _ P

Gómez-Acebo & Pombo

Boletín

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

N.º 183



Derecho de indemnización por sobrecostes

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2025¹ ha reconocido el derecho de indemnización de las constructoras de una UTE contratista por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la ampliación del plazo de ejecución de un contrato de obras, afirmando que la aceptación de las prórrogas contractuales no conlleva una renuncia tácita al derecho de indemnización.

Las empresas X e Y, en UTE, formalizaron un contrato de obras con la Administración en enero de 2007, si bien la ejecución de la obra se vio especialmente afectada en un tramo de orografía muy compleja. Ello dio lugar a que, por razón de las dificultades técnicas, se produjeron numerosas prórrogas — que ampliaron el plazo de ejecución del contrato de 46 meses a un total de 92 meses - que generaron significa-

tivos sobrecostes² para la UTE contratista, que solicitó su indemnización mediante reclamación por daños y perjuicios sufridos en la ejecución del contrato.

La Administración contratante considera que las prórrogas fueron aceptadas pacíficamente por la contratista, sin formular oposición, lo que permite interpretarlas como modificaciones libremente pactadas de ampliación del plazo

¹ STS 3714/2025 - ECLI:ES:TS: 2025:3714.

² Además de los costes indirectos y los gastos generales, se generaron costes de mantenimiento de las infraestructuras, el personal, la vigilancia y seguridad, el mantenimiento de seguros y avales, y los costes de seguridad por amenazas terroristas a la ejecución del contrato, entre otros.

de ejecución, convenidas por tanto por ambas partes.

Desestimada la reclamación de indemnización por daños y perjuicios por silencio administrativo primero, y mediante sentencia confirmada en apelación después³, se formaliza recurso de casación ante el Tribunal Supremo que, en el auto de admisión, identifica dos cuestiones que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia:

- Por un lado, el alcance de la aceptación por el contratista, “sin reserva de indemnización”, de prórrogas o de proyectos modificados para dilucidar si, en estas circunstancias y cuando se ha incurrido en costes que han hecho más oneroso el contrato por responsabilidad de la Administración, puede solicitarse la indemnización o se ha producido una renuncia tácita al derecho;
- Por otro lado, en relación con el principio de riesgo y ventura, si es el contratista el que debe asumir los costes o gastos de seguridad para hacer frente a la amenaza terrorista de un atentado en el ámbito territorial en el que se ejecuta el contrato, no previstos en los pliegos del contrato ni en el documento en el que se formaliza, constatándose su necesidad en un momento posterior.

Como es sabido, el artículo 98 la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector

Público⁴, consagra el principio de riesgo y ventura del contratista, que preside la ejecución del contrato de obras sin perjuicio de lo establecido en el artículo 144 LCSP. Este último precepto reconoce el derecho de indemnización del contratista en los casos de fuerza mayor siempre que no exista actuación imprudente por parte del contratista.

Por su parte, el artículo 101 LCS disciplina las modificaciones de los contratos, señalando en su apartado 1 que, una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente.

De acuerdo con la normativa expuesta, la STS de 21 de julio de 2025 responde las cuestiones de interés casacional sentando la siguiente jurisprudencia:

1. Alcance de la falta de formulación de reparos, por el contratista, a la concesión de prórrogas o de proyectos modificados, y determinación de si tal ausencia de objeciones supone “una renuncia tácita” al derecho a indemnización:

La STS recuerda que la procedencia de la indemnización al contratista por los daños y perjuicios ocasionados por las prórrogas o

³ Sentencia de 9 de febrero de 2022, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó en su totalidad el recurso de apelación número 41/2021 deducido contra la sentencia de 5 de abril de 2021, recaída en el procedimiento ordinario número 26/2018 de los seguidos en el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 4.

⁴ 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, en adelante LCSP.

por los proyectos modificados del contrato, ha de ser necesariamente casuística, atendiendo a las circunstancias que concurran en cada supuesto.

No caben automatismos:

- Ni en el sentido de entender que toda prórroga o modificación conlleva siempre indemnización,
- Ni en el sentido de que la aceptación de la prórroga o del modificado por el contratista sin formular reparo u objeción equivale a la renuncia al derecho a reclamar.

Antes bien, la indemnización por los daños causados es compatible con la aceptación de las prórrogas o de los modificados sin reserva de indemnización.

En este caso concreto, reconoce el derecho de la UTE recurrente a la indemnización por el sobre coste que supuso el retraso en la ejecución de la obra generado por la concesión de las cuatro primeras prórrogas, debidas a causas no imputables al adjudicatario.

2. Procedencia de que, teniendo presente el principio de riesgo y ventura, el contratista asuma el coste de los gastos de seguridad para hacer frente a la amenaza terrorista de un atentado en el ámbito territorial en el que se ejecuta el contrato

La STS recuerda la relevante distinción entre riesgos previsibles y riesgos imprevisibles (sobvenidos y no imputables al contratista), descartando la compensación

por gastos de seguridad derivados de posibles amenazas terroristas por considerarlos riesgos previsibles.

Conclusión de estos fundamentos de derecho, el fallo de la STS estima el recurso de casación contra la sentencia de 9 de febrero de 2022, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que ha de anularse en parte, y dispone que procede estimar parcialmente el referido recurso de apelación, reconociendo el derecho de la UTE a la indemnización por los sobre costes soportados como consecuencia del incremento del plazo de ejecución del contrato durante un periodo concreto.

La determinación del importe de la indemnización lo remite a un momento posterior, en ejecución de sentencia y a tenor de los parámetros fijados en la misma.

La STS concluye así que la aceptación de prórrogas o modificaciones contractuales sin reserva expresa no implica una renuncia tácita a la indemnización si la causa es imputable a la Administración, si bien recae sobre el contratista la carga de acreditar la realidad y cuantía de los daños y perjuicios sufridos y su relación causal con la actuación administrativa.

Por otro lado, la Sentencia invita a reflexionar sobre la necesidad de planificación técnica adecuada por parte de la Administración y sobre la relevancia de la previsibilidad del riesgo como límite del derecho de indemnización.

