



Boletín

*CONTRATACIÓN
PÚBLICA*

19026

ARTÍCULO



Gastos generales derivados de la mayor duración de la obra: prueba del daño y cuantificación porcentual

La reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2026¹, aborda una cuestión de gran interés en materia de contratación pública: si, para indemnizar los gastos generales soportados por el contratista como consecuencia de la mayor duración de una obra imputable a la Administración, resulta imprescindible acreditar de forma fehaciente su importe exacto o si, por el contrario, cabe acudir a criterios porcentuales de cuantificación. El Tribunal Supremo opta por una solución intermedia: exige que el daño sea real y quede acreditado, pero admite que, cuando su exacta cuantificación no resulte posible, pueda utilizarse un método porcentual debidamente motivado.

EQUIPO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

de Gómez-Acebo & Pombo

La sentencia trae causa de una reclamación formulada por la UTE adjudicataria de las obras de construcción de la plataforma de la nueva red ferroviaria del País Vasco en el “tramo B-A”. Tras la recepción de la obra, la contratista solicitó una indemnización total de 9.756.355,90 euros por daños y perjuicios derivados de la mayor duración de la ejecución, incluyendo entre otros conceptos costes directos e indirectos, gastos generales, beneficio industrial, perjuicios por revisión de precios e intereses de demora.

La Administración autonómica estimó parcialmente la reclamación y reconoció 1.683.343,31 euros, partiendo de un retraso imputable de 19 meses y fijando en 704.896,60 euros la partida correspondiente a gastos generales.

La UTE impugnó esta resolución en sede jurisdiccional, disconforme con el periodo indemnizable² y con la partida correspondiente a los gastos generales³, en concepto de los cuales asumió, en conclusiones, la cuantía de 1.749.463,65 euros propuesta por el perito judicial.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia⁴ estimó parcialmente el recurso: fijó el plazo indemnizable en 25 meses y reconoció una cuan-

tificación de los gastos generales en la cuantía de 1.749.463,65 euros.

Frente a dicha sentencia, el Gobierno Vasco interpuso recurso de casación⁵. El auto de admisión⁶ delimitó la cuestión de interés casacional en términos muy precisos: determinar si para indemnizar los gastos generales es necesario acreditar de forma fehaciente su importe o si cabe su compensación aunque no queden probados en los términos literales del artículo 203 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público⁷ y, en tal caso, si el criterio adecuado para cuantificarlos es la aplicación del porcentaje del 1,5% al 3,5% del Consejo de Obras Públicas.

La relevancia de la cuestión es evidente. Los gastos generales constituyen costes estructurales de la empresa y no partidas directamente imputables a una concreta unidad de obra. Se trata de gastos de organización, estructura y funcionamiento que existen con independencia de la ejecución material de cada contrato, pero que pueden verse afectados por una suspensión o por una prolongación anormal de su duración.

Precisamente por ello, su individualización y prueba presentan dificultades, pues no siempre

¹ STS 1081/2026 - ECLI:ES:TS:2026:1081.

² La UTE sostuvo que el periodo indemnizable excedía de los 19 meses reconocidos por la Administración contratante y ascendía a 27 meses.

³ La UTE reclamó por gastos generales, alternativamente, 2.281.680,90 euros conforme a un primer informe porcentual o 6.408.840,60 euros según un segundo informe elaborado por auditoras. Pero subsidiariamente, en conclusiones, asumió la cuantía de 1.749.463,65 euros propuesta por el perito judicial.

⁴ Sentencia n.º 271/2023, de 3 de julio, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso n.º 101/2022.

⁵ Recurso de casación n.º 7059/2023.

⁶ Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2024.

⁷ Actual artículo 208 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

es posible desagregar con exactitud qué parte de esos costes debe imputarse a una obra determinada y en qué medida se incrementan por la incidencia contractual producida. Pero además, la jurisprudencia no es uniforme.

El Tribunal Supremo reconoce la existencia de dos tendencias doctrinales y jurisprudenciales:

- Por un lado, existen pronunciamientos favorables al método porcentual, apoyados en la dificultad de justificar documentalmente unos costes estructurales de esa naturaleza y en la práctica del Consejo de Obras Públicas, que ha admitido porcentajes estimativos para acotar su cuantía⁸.
- Por otro lado, pueden encontrarse también resoluciones que exigían una prueba concreta y singularizada del daño efectivamente sufrido, rechazando que los gastos generales puedan presumirse o fijarse automáticamente mediante un porcentaje a tanto alzado⁹, fundadas en el tenor literal del artículo 203.2 LCSP 2007 y en la Doctrina del Consejo de Estado.

La sentencia afronta precisamente esa tensión interpretativa — que interpreta en relación con el artículo 203.2 LCSP 2007¹⁰ - y fija el Alto Tribunal fija una doctrina inspirada en la reciente sentencia de la Sección Tercera de esa Sala

1542/2025, de 27 de noviembre¹¹, que puede resumirse en tres ideas:

1. La primera es que los gastos generales no son indemnizables de forma automática.

El contratista debe acreditar que efectivamente ha sufrido un perjuicio por ese concepto y que dicho perjuicio guarda relación con la suspensión o mayor duración de la obra imputable a la Administración. El Tribunal insiste, así, en la exigencia legal de que se trate de daños y perjuicios “efectivamente sufridos”, lo que excluye que baste una invocación genérica o abstracta del concepto.

2. La segunda es que esa exigencia probatoria no puede llevarse hasta el extremo de imponer una justificación matemática exhaustiva de cada partida.

El Tribunal Supremo asume que, tratándose de costes estructurales de empresa, la exactitud absoluta puede no ser alcanzable. Por ello, una vez acreditada de manera suficiente la realidad del daño, la cuantificación de su alcance puede completarse mediante técnicas estimativas razonables.

La prueba del daño sigue siendo necesaria; lo que se flexibiliza no es la acreditación de su existencia, sino la forma de concretar su

⁸ Menciona como ejemplos la STS de 2 de noviembre de 2022, casación 4884/2020, aunque referida a costes indirectos, y no a gastos generales en sentido estricto; y varias Sentencias de la Audiencia Nacional [entre otras de 1 de julio (recurso 342/2018) de 2021 o la más reciente de 12 de mayo de 2023 (recurso 1664/2020)].

⁹ Cita como más significadas la STS de 1 de octubre de 2014, casación 1784/2013; la STS de 13 de febrero de 2018, casación 2832/2015; y en especial la STS de 1 de octubre de 2014 (casación 1784/2009).

¹⁰ Se insiste en esta circunstancia porque la Ley 9/2017 regula, en su artículo 208, la indemnización de los daños y perjuicios derivados de la suspensión del contrato de una manera diferente a la de la regulación anterior.

¹¹ STS 5444/2025 - ECLI:ES:TS:2025:544.

exacta cuantía cuando ésta no puede determinarse con precisión cerrada.

3. La tercera es que el método porcentual sigue siendo admisible, pero no opera como una regla automática.

El Tribunal no convierte la horquilla del 1,5% al 3,5% en una tarifa normativa ni en una solución uniforme para todos los casos. El porcentaje puede utilizarse, pero sólo si queda suficientemente justificado en atención a los parámetros de la obra, al periodo afectado y a las circunstancias concurrentes.

En definitiva, no se trata de aplicar un porcentaje cualquiera dentro de un arco aceptado, sino de motivar por qué un determinado porcentaje refleja adecuadamente la realidad del perjuicio sufrido.

Aplicando esa doctrina al supuesto enjuiciado, el Tribunal Supremo considera correcta la decisión de la Sala de instancia. Y ello porque entiende que no se produjo una fijación arbitraria de la indemnización, sino una valoración razonada de los informes obrantes en autos.

La sentencia tiene una relevancia práctica clara:

- De un lado, rechaza la tesis de que los gastos generales puedan indemnizarse automáticamente por el mero hecho de que la obra se prolongue o se suspenda por causa imputable a la Administración.

- De otro, tampoco asume la posición contraria consistente en exigir al contratista una prueba exhaustiva, pormenorizada y prácticamente imposible de cada coste estructural soportado.

Entre ambos extremos, el Tribunal Supremo configura una posición equilibrada: el perjuicio ha de probarse en su realidad; su cuantificación puede alcanzarse mediante un porcentaje, pero sólo como técnica subsidiaria y debidamente motivada.

El fallo realiza una interesante aportación, pues desplaza el foco hacia la calidad de la motivación, invitando con ello a los contratistas a que, en sus reclamaciones, no se limiten a invocar una horquilla porcentual genérica, sino a que aporten una base probatoria seria sobre la existencia y el alcance del daño, apoyándose en informes periciales, periodización de la incidencia, identificación del impacto organizativo y explicación del criterio de cuantificación utilizado.

Pero también recuerda a la Administración que la dificultad de prueba de los daños y perjuicios sufridos por los contratistas a consecuencia de retrasos y suspensiones imputables al órgano de contratación no opera como base suficiente para la denegación de la indemnización, pues resulta acreditable que la mayor duración de la obra generó efectivamente un sobrecoste estructural resarcible, aunque no se aporte una justificación matemática exhaustiva.



El equipo de Contratación Pública 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.