



Roj: **STS 2825/2026 - ECLI:ES:TS:2026:2825**

Id Cendoj: **28079130042026100155**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **24/06/2026**

Nº de Recurso: **5145/2024**

Nº de Resolución: **793/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCCA, núm. 4, 31-03-2022 (rec. 6/2021) (,**
SAN 1039/2024,
ATS 3967/2025,
STS 2825/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 793/2026

Fecha de sentencia: 24/06/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5145/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 23/06/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: AUD. NACIONAL SALA C/A. SECCIÓN 8

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5145/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 793/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. Francisco José Sospedra Navas

D.ª María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 24 de junio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 5145/2024, promovido por la **UTE PORTOCAMBA (formada por las empresas SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A.U., CAVOSA OBRAS Y PROYECTOS, S.A. Y RÍO VALLE CONSTRUCCIÓN Y OBRA PUBLICA, S.L.)**, representada por el procurador de los tribunales don Carlos Piñeira De Campos y defendido por el letrado don José María Echevarría Barbero contra la sentencia de 9 de febrero de 2024, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso apelación interpuesto por el recurrente contra la sentencia de 31 de marzo de 2022 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 4.

Siendo parte recurrida **ADIF ALTA VELOCIDAD (MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES)**, representado y defendido por el Abogado del Estado en virtud de la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia de 9 de febrero de 2024, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso de apelación n.º 97/2022 interpuesto por la Ute Portocamba contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 4, de 31 de marzo de 2022 en el procedimiento ordinario n.º 6/2021, instado por la reclamación de sobrecostos sufridos por el incremento del plazo de ejecución del contrato Proyecto de construcción de la Plataforma del Corredor Norte-Noroeste de Alta Velocidad, Línea de Alta Velocidad Madrid-Galicia, tramo Capobecerros-Portocamba referencia 3.11/06402.1208.

La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

«[...] FALLAMOS

En atención a lo expuesto la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha decidido:

Que debemos DESESTIMAR y DESESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de UTE PORTOCAMBA contra la sentencia dictada el día 31 de marzo de 2022 por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo num. 4, descrita en el fundamento jurídico primero de esta sentencia, la cual confirmamos por ser conforme a derecho. Con condena a la parte apelante al pago de las costas de este recurso, con la limitación establecida en el último fundamento jurídico. [...]».

SEGUNDO.-Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de la Ute Portocamba, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personados y partes en concepto de recurrente a la Ute Portocamba y como recurrido al Abogado del Estado.

CUARTO.-Por auto de 9 de abril de 2025, la Sección Primera de esta Sala acordó:

«[...] 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 5145/2024, preparado por la representación procesal de la UTE PORTOCAMBA contra la sentencia de 9 de febrero de 2024, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Octava) de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación n.º 97/2022.

2.º) Declarar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia son las siguientes:

1ª.- Reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, nuestra jurisprudencia a fin de determinar si la suspensión del inicio de las obras imputable a la Administración genera el derecho del contratista a ser indemnizado por los daños y perjuicios efectivamente sufridos.

2ª.- Si para indemnizar los gastos generales es necesario que se acredite su importe de forma fehaciente, o cabe su compensación, aunque no se hayan acreditado en los términos literales del artículo 203 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 (actual artículo 208 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017), y en este segundo caso, si el criterio para cuantificarlos es aplicar un porcentaje entre el 1,5% y el 3,5% del Consejo de Obras Públicas.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación las contenidas en los artículos 203 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (actual artículo 208 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y el artículo 139, regla 4ª del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA. [...]».

QUINTO.-Teniendo por admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando a la Sala:

«[...] SUPlico A LA EXCMA. SALA: Que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tenga por interpuesto en tiempo y forma recurso de casación frente a la SAN de 9 de febrero de 2024, dictada en el Recurso de apelación n.º 97/2022 y, dejando sin efecto la Sentencia recurrida, dicte nueva Sentencia por la que, con estimación del presente Recurso de Casación:

1. Declare el derecho de la UTE PORTOCAMBA al abono de los daños y perjuicios, en concepto de gastos generales, ocasionados por la suspensión inicial de las obras por circunstancias imputables al ADIF-AV, cuyo importe asciende a la cifra de 210.157,67 euros; condenando a la entidad pública demandada al abono de esta cantidad, más el interés legal, a computar desde la fecha de la reclamación administrativa que fue formulada por la UTE con fecha 09/03/2020 y hasta que no se produzca su pago efectivo, conforme a lo solicitado en la instancia.

2. Condene en costas a la entidad recurrida (ex arts. 93.4 y 139.3 LJCA). [...]».

SEXTO.-Por providencia de 9 de junio de 2025, se emplazó a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

El Abogado del Estado en nombre y representación de Adif presentó escrito de oposición al recurso de casación suplicando a la Sala:

«[...] SUPlica A LA SALA, que tenga por presentado este escrito, por formulado escrito de oposición al recurso de casación interpuesto y por solicitado que se fije doctrina en los términos señalados y se declare que no ha lugar al mismo. [...]».

SÉPTIMO.-De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.-Por providencia de 28 de noviembre de 2025 se acordó por la Sección Tercera y de conformidad con lo acordado por la Sala de Gobierno en su reunión de fecha 27 de octubre de 2025, transferir el presente procedimiento a la Sección Cuarta de esta misma Sala.

Recibidas las actuaciones en la Sección Cuarta, por providencia de 7 de febrero de 2025, se acordó designar Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 19 de mayo de 2026.

Habiéndose convocado Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, para el día 19 de mayo, se acordó por providencia de 5 de marzo de 2026, suspender el señalamiento que venía acordado en las presentes actuaciones y se señaló nuevamente para el 23 de junio de 2026, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal de la Unión Temporal de Empresas Portocamba contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 9 de febrero de 2024.



Los antecedentes del asunto son como sigue. La recurrente fue la contratista encargada de la obra pública "AVE Madrid-Galicia, tramo Capobecerros-Portocamba". Reclamó a ADIF-AV una indemnización por los daños derivados de retrasos en la ejecución del contrato de obra. La recurrente imputaba a ADIF-AV como poder adjudicador dos retrasos: un retraso de 3,2 meses en el inicio de la obra, debido a la falta de disponibilidad de los terrenos; y otro de 38,2 meses, debido a la prolongación del plazo de ejecución de la obra. Los daños denunciados por la recurrente consistieron en un incremento de los gastos generales, que ella misma cuantificó en un porcentaje del presupuesto de la obra.

La pretensión indemnizatoria fue desestimada por sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de 31 de marzo de 2022, que consideró que los retrasos no eran imputables a ADIF-AV y, además, que los daños no habían sido probados. Interpuesto recurso de apelación, fue desestimado por la sentencia ahora impugnada. Esta, si bien afirma que es evidente que el primer retraso resulta imputable a ADIF-AV, confirma la sentencia de primera instancia en cuanto a la falta de prueba de los daños.

SEGUNDO.-Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala mediante auto de 9 de abril de 2025. Las cuestiones declaradas de interés casacional objetivo son, por un lado, si el retraso en el inicio de la obra imputable a la Administración da derecho al contratista a ser indemnizado por los daños derivados de dicho retraso; y, por otro lado, si la indemnización por incremento de los gastos generales -aun cuando no hayan sido acreditados en los términos previstos por el art. 203 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007- pueden cuantificarse en un porcentaje del presupuesto de la obra que oscile entre el 1,5 % y el 3,5%, tal como ha venido indicando el Consejo de Obras Públicas.

TERCERO.-Es claro, a la vista de lo que se acaba de decir, que el debate casacional queda circunscrito al primero de los retrasos señalados. Y debe dejarse constancia, asimismo, de que los escritos de interposición y de oposición coinciden en dar una respuesta afirmativa a la primera de las cuestiones de interés casacional objetivo. En otras palabras, tanto la recurrente como la recurrida reconocen que el retraso en la ejecución del contrato de obra imputable a la Administración da derecho al contratista a ser indemnizado por los daños que tal retraso le haya ocasionado. Todo lo que se discute es, así, el modo de acreditar y cuantificar esos daños.

CUARTO.-El escrito de interposición del recurso de casación critica la sentencia impugnada, por exigir una acreditación "fehaciente" del incremento de los gastos generales dimanante del retraso en el inicio de la obra. Argumenta que la plena fehaciencia en la prueba resulta imposible, señalando que no existe un método racional de división de los gastos generales de la empresa entre todos sus proyectos simultáneamente en curso. Tras citar diversas sentencias el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como pronunciamientos de esta Sala, la recurrente indica que es precisamente esa enorme dificultad de adscripción precisa de los gastos generales de la empresa a cada uno de sus proyectos la que llevó a la opinión del Consejo de Obras Públicas de 12 de junio de 2003, con arreglo a la cual los gastos generales se sitúan en una horquilla entre el 1,5 % y el 3,5 % del presupuesto de la obra. La recurrente termina, así, pidiendo que los daños -y, por tanto, el importe de la indemnización- sean cuantificados en el 1,5 % del presupuesto de la obra, que es el límite inferior de dicha horquilla.

QUINTO.-En su escrito de oposición al recurso de casación, el Abogado del Estado explica pormenorizadamente el método a seguir para calcular los gastos generales de la empresa y subraya que, en todo caso, la utilización de un porcentaje del presupuesto como modo de cuantificar los gastos generales exige cumplir dos condiciones: que se pruebe la existencia misma del daño, y que se justifique la imposibilidad de un cálculo directo del consiguiente incremento de los gastos generales. Con respecto a esta última condición señala que debe haber, al menos, un inicio de prueba de la imposibilidad de cálculo directo.

A ello añade que la opinión del Consejo de Obras Públicas de 12 de junio de 2003, en que se apoya la recurrente, debe hoy considerarse superada. Según el Abogado del Estado, el mencionado organismo asesor, en su memoria anual de 2023, afirma que debe acreditarse que el incremento de los gastos generales no se habría producido si no hubiera habido retraso; y que, una vez hecho esto, cabe acudir a un porcentaje del presupuesto de la obra, pero siempre aplicando un coeficiente corrector entre 1/4 y 2/3.

La conclusión que de todo lo expuesto extrae el Abogado del Estado es que la recurrente no ha acreditado la existencia misma del incremento de sus gastos generales como consecuencia del retraso en el inicio de la ejecución de la obra, ni ha aportado ningún indicio de que un cálculo directo fuera imposible. Y siempre en este orden de ideas, destaca que en la instancia cifró su pretensión indemnizatoria en una cantidad global y única para todos los daños derivados de los dos retrasos, equivalente al 3,5 % del presupuesto de la obra. Ello, según el Abogado del Estado, implica que la recurrente no cumple ninguna de las condiciones requeridas para calcular el incremento de los gastos generales mediante una fórmula porcentual.



SEXTO.-Abordando ya el tema litigioso, esta Sala debe comenzar confirmando que efectivamente el retraso imputable a la Administración en el inicio de la ejecución del contrato de obra da derecho al contratista a ser indemnizado por los daños que dicho retraso le haya ocasionado.

Por lo que se refiere a si el daño consistente en el incremento de los gastos generales puede ser cifrado en un porcentaje del presupuesto de la obra, tiene básicamente razón el Abogado del Estado. La respuesta dada por la jurisprudencia es afirmativa siempre que se cumplan dos condiciones: por un lado, debe acreditarse la existencia efectiva de tal daño, pues en esta materia no cabe el automatismo ni las presunciones absolutas; y, por otro lado, debe justificarse la imposibilidad práctica de un cálculo directo de dicho daño. Si se reúnen estas condiciones, cabe cuantificar el incremento de los gastos generales como un porcentaje del presupuesto de la obra.

Sobre todo ello véanse, entre otras, nuestras recientes sentencias nº 1088/2025 y nº 1542/2025.

Llegados a este punto, sin embargo, no tiene sentido que esta Sala examine cuál debe ser la horquilla dentro de la que debe hallarse el mencionado porcentaje; y ello porque, a la vista de las actuaciones y de los escritos de interposición y de oposición al recurso de casación, resulta que la recurrente no cumple las condiciones indicadas. Así lo demuestra que, en la instancia, la recurrente cifró su pretensión indemnizatoria en un 3,5 % del presupuesto de la obra; cantidad que era única para los daños dimanantes de los dos retrasos y, por tanto, incluía también los daños provenientes de la prolongación del plazo de ejecución de la obra en 38,2 meses. Esto significa que los daños específicamente consistentes en el incremento de los gastos generales como consecuencia del retraso de 3,2 meses en el inicio de la ejecución de la obra no han sido debidamente probados, sino que ha sido subsumidos en una cantidad genérica e indiferenciada.

Por si esto no fuera suficiente, conviene observar que el escrito de interposición del recurso de casación incurre en una *mutatio libelli*, pues ahora cifra la indemnización por el retraso en el inicio de la ejecución del contrato en un 1,5 % del presupuesto de la obra; lo que no coincide con lo pretendido en la instancia.

SÉPTIMO.-A la vista de cuanto queda expuesto, la respuesta a la cuestión casacional debe ser que el retraso en el inicio de la ejecución de la obra imputable a la Administración da derecho al contratista a reclamar la indemnización de los daños que dicho retraso le haya ocasionado. Los daños consistentes en incremento de gastos generales pueden ser cuantificados como un porcentaje del presupuesto de la obra, siempre que se haya acreditado la existencia de tales daños y se haya justificado la imposibilidad práctica de su cálculo directo.

OCTAVO.-De conformidad con al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Desestimamos el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Unión Temporal de Empresas Portocamba contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 9 de febrero de 2024, sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.