



Roj: **STS 1914/2024 - ECLI:ES:TS:2024:1914**

Id Cendoj: **28079130032024100087**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **21/03/2024**

Nº de Recurso: **6377/2020**

Nº de Resolución: **513/2024**

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

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ BAL 536/2020,**  
**ATS 2916/2023,**  
**STS 1914/2024**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 513/2024**

Fecha de sentencia: 21/03/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6377/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/02/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Procedencia: T.S.J.ILLES BALEARIS SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6377/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 513/2024**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D.ª María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 21 de marzo de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 6377/2020 interpuesto por Sacyr Construcción S.A., representada por el Procurador de los Tribunales D. Carlos Piñeira de Campos, con la asistencia letrada de D. José María Echevarría Barbero, contra la sentencia de 15 de julio de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, en el recurso 325/2017, sobre contratos del sector público, en el que ha intervenido como parte recurrida la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, representada y defendida por su abogado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, dictó sentencia el 15 de julio de 2020, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"PRIMERO: DESESTIMAMOS el recurso contencioso.

SEGUNDO: Todo ello con imposición de las costas causadas en esta única instancia a la parte recurrente y hasta un máximo de 2.000 euros."

**SEGUNDO.**- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de Sacyr Construcción S.A., manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala de instancia, por auto de 28 de septiembre de 2020, tuvo por preparado el recurso con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.**- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección 1ª de esta Sala, por auto de 16 de marzo de 2023, acordó lo siguiente:

"PRIMERO.- La admisión a trámite del recurso de casación preparado por la representación procesal de SACYR CONSTRUCCIÓN S.A. contra la sentencia n.º 308/2020 de 15 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (sede Palma de Mallorca), en el procedimiento ordinario 325/2017. Al respecto se precisa:

1º.- *Que la cuestión en la que, en principio, se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar 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 Público (actual artículo 245 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público por la que se trasponen 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) 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.*

2º.- *A su vez, se identifica como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación la contenida en el artículo 220 c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (actual artículo 245 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público por la que se trasponen 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).*

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso".

**CUARTO.**- La parte recurrente presentó, con fecha 3 de mayo de 2023, escrito de interposición del recurso de casación, en el que alegó que la sentencia impugnada había incurrido en las siguientes infracciones del ordenamiento jurídico:

1º.- El artículo 220.c) de la LCSP de 2007 (actual artículo 245 de la LCSP de 2017), de acuerdo con las pautas de interpretación contenidas en el artículo 3.1 del Código Civil, no exige la concurrencia de culpa de la Administración para que se proceda a la resolución del contrato cuando las obras han estado suspendidas durante más de ocho meses.

2º.- El principio de riesgo y ventura del artículo 199 de la LCSP de 2007 queda excepcionado cuando se ejercita el "ius variandi" por parte de la Administración contratante, de manera que este principio no puede impedir el derecho de la parte recurrente a la resolución del contrato.



3º.- De acuerdo con la doctrina constitucional y jurisprudencial del TJUE, los poderes públicos deben respetar los principios de seguridad jurídica y confianza legítima en la aplicación de las normas.

La parte recurrente precisa en la forma siguiente las pretensiones que deduce y pronunciamientos que solicita de la Sala:

(i) Que la causa de resolución contractual prevista en el artículo 220.c) de la LCSP de 2007 (actual artículo 245 de la LCSP de 2017), opera de modo automático cuando se acredita la suspensión de las obras superior a ocho meses, sin que sea requisito necesario para su aplicación la existencia de culpabilidad de la Administración como origen de la causa que motivó la suspensión contractual.

(2) Que, en coherencia con lo anterior, no resulta posible inaplicar la causa de resolución prevista en el artículo 220.c) de la LCSP de 2007 (actual artículo 245 de la LCSP de 2017) cuando ha sido probado que la suspensión de las obras acordadas por la Administración ha tenido lugar durante más de ocho meses.

Por todo lo anterior, la parte recurrente finalizó su escrito de interposición solicitando a la Sala que deje sin efecto la sentencia recurrida y dicte nueva sentencia que:

1.- Anule y deje sin efecto la desestimación presunta de la reclamación formulada por Sacyr a la Conselleria de Innovación y Turismo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de 24 de mayo de 2017, en la que instó la resolución del contrato de obras " *Complex Balear de Recerca Desenvolupament Tecnològic I Innovació en El Parcbit*", al concurrir la suspensión de las obras durante más de ocho meses.

2.- En consecuencia con lo anterior, acuerde la resolución del contrato desde el día 24 de mayo de 2017 o, subsidiariamente, condene y ordene a la Administración demandante a dar por resuelto el contrato desde la fecha 24 de mayo de 2017.

3.- En todo caso, condene a la Administración demandada a liquidar el contrato, al pago de los daños y perjuicios irrogados y a la devolución de las garantías prestadas, así como al abono de los intereses generados desde el 24 de mayo de 2017 y a los del anatocismo desde la fecha de interposición del recurso contencioso-administrativo origen del presente recurso de casación.

**QUINTO.-** Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó el abogado de la Comunidad Autónoma de Les Illes Balears, por escrito de 16 de junio de 2023, en el que rechazó las alegaciones impugnatorias deducidas de adverso y formuló las consideraciones que seguidamente se resumen:

1.- A la hora de interpretar las normas jurídicas, en orden a su aplicación a un caso concreto, los principios o criterios del artículo 3 del Código Civil no pueden desligarse ni abstraerse de la materia de que en cada caso se trate, ni de los principios o especialidades que rigen esa materia y, en el caso de autos, se está ante una cuestión relativa a la ejecución de un contrato administrativo regulado en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que, como tal contrato, tiene como características derivadas de su naturaleza jurídica, que es un contrato bilateral y sinalagmático, incluido en el ámbito de contratos del sector público y, por tanto, de acuerdo con el artículo 22 de la LCSP de 2007, sometido a las exigencias de necesidad, idoneidad y eficiencia.

Esos principios de necesidad, idoneidad y eficiencia enlazan directamente con el hecho de que estos contratos han de proveer a la satisfacción de verdaderas necesidades ligadas al interés público, que desembocan en la necesidad de la perenne aplicación de dos de los principios generales universales en materia de contratación, el de "*pacta sunt servanda*" y el de "*favor contractus*" o de conservación del contrato hasta su definitiva ejecución, salvo que, por excepción, se produzca un incumplimiento deliberado, culpable y/o de gran gravedad que impida el cumplimiento de esos fines o la satisfacción del interés general.

2.- En cuanto a la interpretación del artículo 220.c) de la LCSP de 2007, el primer supuesto que posibilita la resolución contractual es el desistimiento expreso e inequívoco del contrato por parte de la Administración, como expresión de la voluntad de abandonar el contrato, y el segundo supuesto, que es de interés para este caso, es el de la suspensión de la ejecución del contrato que, en definitiva, cuando excede de determinado plazo, se considera como un abandono o un desistimiento tácito por parte de la Administración. Sin embargo, esta situación de abandono tácito no se produjo en ningún momento en el caso de autos, y así lo apreció el tribunal a *quo*

Consecuentemente con lo expresado en su escrito de alegaciones, la representación de la parte recurrida propone, como respuesta a la cuestión de interés casacional, que el artículo 220.c) de la LCSP no puede aplicarse automáticamente y sin valorar las circunstancias del caso concreto de que se trate, en orden a determinar la existencia o inexistencia de la voluntad de continuar la ejecución del contrato hasta la finalización del mismo y, en su caso, si concurre o no -por culpa o negligencia de la Administración- una situación de desistimiento tácito o de abandono del contrato.



Por todo lo anterior, el abogado de la Comunidad Autónoma de Les Illes Balears solicitó a la Sala que dicte sentencia por la que -fijando la doctrina jurisprudencial respecto de la cuestión considerada de interés casacional objetivo del caso, en el sentido interesado por dicha parte- desestime el recurso de casación, con expresa imposición de las costas a la parte recurrente.

**SEXTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 20 de febrero de 2024, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar, continuando el día 12 de marzo de 2024.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- La sentencia impugnada y su declaración de hechos probados.

1.- Se interpone recurso de casación contra la sentencia de 15 de julio de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad Sacyr S.A.U., también aquí parte recurrente, contra los dos actos siguientes:

a) la desestimación presunta de la reclamación planteada por la recurrente a la Conselleria de Innovación, Investigación y Turismo de la Comunidad Autónoma de Les Illes Balears, remitida el 17/11/2016, y reiterada por otro escrito remitido por correo administrativo el 2/12/2016, en la que la actora solicitó a la Conselleria que reconociera y declarara la resolución del contrato de obras del Complejo Balear de R+D+I basado en las demoras de los pagos.

b) la desestimación presunta de la reclamación formulada por Sacyr a la Conselleria el 24 de mayo de 2017 en la que instó nuevamente la resolución del contrato de obras del Complejo Balear de R+D+I alegando en esta ocasión la suspensión de la obra por más de ocho meses.

2.- La sentencia impugnada desestimó el recurso contra los dos actos presuntos impugnados, en base a la fundamentación jurídica expuesta en el FD 2º, en relación con pretensión de resolución del contrato de obras por demoras en el pago y, en el FD 3º, en relación con la pretensión subsidiaria de resolución del contrato por la suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses acordada por la Administración.

3.- La sentencia impugnada detalló en su FD 1º los hechos que tuvo en cuenta para la resolución del debate, en la forma siguiente:

"Es menester detallar los hechos sobre los que se parte para la resolución del debate. Y tales hechos son:

1º.- Sacyr Construcción SA remitió el 17 de noviembre de 2016 por correo certificado un escrito que tuvo entrada en la Conselleria de Innovació y Turismo el 22 de noviembre de 2016 en el que solicitó la resolución contractual del contrato de obras adjudicado a esa sociedad el 12 de julio de 2010 denominado Complex Balear de Recerca Desenvolupament Tecnològic i Innovació en el Parcbit, contrato que se formalizó entre las partes el 27 de julio de 2010.

Explicaba en ese escrito que además de las múltiples incidencias habidas entre las partes, algunas de las cuales habían sido sometidas a revisión de la Jurisdicción contenciosa, esa obra había requerido la aprobación de tres Proyectos Modificados, y se sustanciaba en esos momentos un Cuarto proyecto modificado, que finalmente y después de su aprobación, también ha sido objeto de impugnación jurisdiccional por Sacyr, impugnación que se sustancia en esta Sala al nº de PO 324/2017. Esa parte manifestaba en ese escrito que desde enero de 2016 las obras del contrato estaban terminadas, y la Dirección de la obra expidió el certificado final de obra el 10 de marzo de 2016, faltando solamente los repasos lógicos y la ejecución de la unidad del Centro de Transformación, cuya ejecución devenía imposible por tenerse que adaptar el centro proyectado a las exigencias requeridas por la empresa suministradora de energía eléctrica lo cual exigía la tramitación y aprobación de ese Cuarto Proyecto Modificado.

Explicaba también que las obras estaban suspendidas desde el 3 de mayo de 2016 en que se dictó Resolución por el Conseller de Innovació Investigació i Turisme que así acordó la suspensión temporal y parcial de ese contrato hasta la aprobación del Proyecto modificado.

Detallaba que la Administración adeudaba a la mercantil el pago de las certificaciones ordinarias expedidas en el mes de diciembre de 2015 por importe de 98.979'07 euros, enero de 2016 por importe de 14.273'31 euros y febrero por importe de 249'91 euros. Señalaba que " *la imposibilidad de formalizar la recepción, está retrasando asimismo, la expedición aprobación y abono de la certificación final y con ello la posibilidad de pago a mi representada, entre otras, de las obras ejecutadas por ésta y que han venido siendo certificados por la Dirección de Obra como "obra certificada no acreditada" y retrasando, consiguientemente el cómputo el plazo de garantía de un año a contar desde la recepción dispuesto en la cláusula 7 del Contrato, así como la*



*liquidación misma del contrato." Y por todo ello, estando el contrato suscrito regido por lo dispuesto en la LCSP por razones temporales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 200-6 de esa ley, que señala como causa de resolución del contrato " f) la demora en el pago por parte de la Administración por plazo superior al establecido en el apartado 6 del artículo 200 o el inferior que se hubiese fijado al amparo de su apartado 8" entendía que concurría causa de resolución contractual al adeudarle la Administración el pago de las certificaciones de obra expedidas el 31/12/2015, 31/01/2016 y 29/02/2016, con independencia del derecho al cobro de los intereses de demora derivados del retraso en el pago. Y por todo ello terminaba suplicando que: " 1) se reconozca y declare el derecho de mi representada a la resolución del contrato de obras denominado "Complex Balear de Recera, desenvolupament Tecnològic i Innovació en el Parcbit" al concurrir la causa prevista en los artículos 206 f) y 200-6 de la LCSP (aplicable por razones temporales). 2º) Y en consecuencia, y conforme expresan los artículos 194 y 207-1 de la LCSP , así como el artículo 109 del RGLCAP, acuerde su resolución con los efectos previstos en los artículos 208 y 222-1 de la LCSP y proceda a la devolución de las garantías constituidas"*

2º.-Ese escrito fue reiterado en otro posterior remitido el 2 de diciembre de 2016 con entrada en la Consellería el 13 de diciembre de 2016.

3º.- El 24 de mayo de 2017 Sacyr presentó nuevo escrito remitido por correo que tuvo entrada en la Consellería el 29 de mayo de 2017 en el que, quejándose de la falta de resolución de sus dos escritos anteriores, reiteraba lo en ellos peticionado y a la petición de resolución contractual ya planteada, subsidiariamente solicitaba también que se acordara la resolución del contrato por la suspensión de las obras por período superior a 8 meses. Y es que argumentaba que la situación fáctica y real de las obras era de suspensión total desde el mes de febrero de 2016 o como mínimo desde el mes de mayo en que se suscribió Acta de suspensión, y desde esa fecha Sacyr soportaba los costes de la custodia y vigilancia de lo construido, reservándose expresamente el derecho a su reclamación en el momento oportuno. Por ello y al amparo del artículo 220 c) de la LCSP que contempla como causa de resolución del contrato "desistimiento o la suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses acordada por la Administración", solicitaba también por esta causa la resolución del contrato. Y terminaba solicitando que "(...) sin perjuicio de reiterar la procedencia de la resolución del contrato por el motivo invocado el pasado 17 de noviembre de 2016, estimar la concurrencia de una nueva causa de resolución del contrato de "Complex Balear de Recera Desenvolupament Tecnològic i Innovació en el Parcbit", procediendo tras ello a la resolución del mismo y a la comprobación, medición, liquidación y abono de las obras ejecutadas, a la devolución de las garantías prestadas, sí como el pago del 6% de las obras dejadas de ejecutar en concepto de beneficio industrial, a lo que habrá de sumarse la indemnización de los daños y perjuicios sufridos durante el contrato cuya resolución ahora se insta"

4º. - La desestimación presunta de todos esos escritos es el objeto de impugnación en autos.

5º.- El contrato de adjudicación de la obra del complejo del Parc Bit suscrito el 27 de julio de 2010 lo fue por el precio de 9.341.827'58 euros IVA incluido ofrecido por la hoy recurrente, y un plazo de ejecución de las obras de 18 meses a contar desde la firma del acta de comprobación del replanteo que se extendió el 1 de septiembre de 2010 (documento nº 4 contestación a la demanda).

6º.- Sin embargo Sacyr ha solicitado cuatro prórrogas en la ejecución de las obras:

- La primera fue concedida por el órgano de contratación en Resolución de 14 de marzo de 2012, rectificada en Resolución de 17 de mayo de 2013 estableciendo una prórroga de 11 meses. Sin embargo en esa resolución la Administración admitió una suspensión tácita de las obras y debido a la demora en el pago de las certificaciones superior a 4 meses entre el periodo de 1 de abril de 2012 a 9 de enero de 2013.

- La segunda prórroga autorizada se acordó en Resolución de 8 de mayo de 2014 que concedió una prórroga adicional de 5 meses y 10 días

- La tercera se adoptó en Resolución de 20 de octubre de 2014 que concedió una prórroga adicional por un periodo de 7 meses lo que sitúa el dies ad quem del plazo de ejecución a fecha de 23 de mayo de 2015, señalándose además que podrá ser modificada esa fecha una vez se haya aprobado el modificado 3 y Sacyr y Tragsatec formulen un nuevo plan de obras.

- Por último la cuarta prórroga deriva de la modificación nº 4 que tiene por objeto la ejecución del centro de transformación

6º.- La obra ha sufrido 4 modificaciones de Proyecto. La tercera modificación fue objeto de impugnación en autos por la hoy recurrente que motivó la sustanciación del PO 251/2015 en el que se dictó la *sentencia nº 12 de 11 de enero de 2018* que estimó en parte el recurso. Y la cuarta modificación, aprobada por Resolución de 21 de agosto de 2017 también ha sido impugnada por la concesionaria sustanciándose ello en el PO 324/2017. Esa modificación tiene por objeto el Centro de Transformación.



Esta Sala ha conocido también la impugnación del PO 62/14 que desestimó el recurso interpuesto contra la denegación de un tercer modificado en relación al proyecto inicial, resuelto en *sentencia 346/2017 de 25 de julio, que desestimó el recurso y es firme en derecho, y se sustancia también el PO 429/2017* impugnando la hoy recurrente la desestimación presunta de la Consellería en reclamación de mayores costes incurridos en la ejecución de esa obra.

7º.- Sacyr remitió el 11 de noviembre de 2015 escrito a la Administración señalando la próxima finalización de las obras a excepción del Centro de Transformación cuya causa era ajena a esa constructora y solicitó la recepción parcial de la obra a efectuar el 10 de enero de 2016. Y la suspensión de las obras del Centro de Transformación

8º.- El 10 de marzo de 2016 la dirección Facultativa de la obra expidió certificado final de obra exceptuando de ese certificado al centro de transformación cuya obra no se había realizado.

9º.- En resolución del Conseller de 3 de mayo de 2016 se acordó la suspensión temporal y parcial de las obras del Complejo hasta la aprobación de la cuarta modificación del proyecto relativo al Centro de Transformación. Y el día 5 de mayo de 2016 se formalizó la correspondiente Acta de suspensión de obras en la que se detalla que la suspensión es temporal y parcial y afecta a la unidad del centro de transformación.

10º.- El 21 de agosto de 2017 la Consellera de Serveis Socials en sustitución del Conseller d'Innovació dicta resolución de aprobación del expediente de la modificación Cuarta del proyecto de ejecución de obra. Por Resolución de 11 de octubre de 2017 (por error material se escribe 2016), se alzó la suspensión temporal acordada, notificada a la parte el 26 de octubre de 2017 y ese mismo día 26 de octubre de 2017 se extendió acta de levantamiento de la suspensión parcial de las obras.

11º.- Finalmente el 20 de marzo de 2019 la dirección facultativa de la obra expidió el certificado final de obra en el que se adjunta un informe complementario.

La obra no ha sido recepcionada por la Administración al negarse Sacyr a reparar los desperfectos detectados en escrito remitido fechado a 25 de abril de 2019.

La Consellería dictó resolución el 21 de junio de 2019 mediante la cual ocupaba y ponía en servicio para el uso público el edificio del Complejo Balear con fundamento en el *artículo 218-6 de la LSCP, artículo 168 del RD 1098/2001 de 12 de octubre*, de acuerdo con el informe de la Dirección General d'Innovació i Recerca de 6 de junio de 2019 y el Acta de comprobación de la obra extendida el 4 de junio de 2019.

12º.- El 28 de marzo de 2016 se expidió la certificación nº 64 correspondiente al mes de marzo de 2016 y lo fue con un coste cero, porque no se había hecho obra alguna en ese mes. Y la siguiente certificación expedida, la nº 65 es de fecha octubre de 2017, al levantarse la suspensión acordada y también lo fue con coste cero.

13º.- La recurrente como ya hemos dicho en el punto 1º de este fundamento solicitó en noviembre y reiteró en diciembre de 2016 la resolución contractual sobre la base de los impagos de las certificaciones nº 61 de diciembre de 2015 expedida el 14/01/2016, la nº 62 correspondiente a enero de 2016 y expedida el 10/02/2016 y la nº 63 de febrero de 2016 que fue expedida el 14/03/2016, por importes de 98.879'07 euros IVA excluido, 14.273'31 euros sin IVA y 249'91 euros sin IVA, respetivamente.

14º.- En el documento nº 29 aportado con la contestación a la demanda la Administración certifica que esas tres certificaciones de obra fueron presentadas por Sacyr en la Plataforma de l'Estat (data FACe), el 5 de abril de 2016. Ese centro es el punto general de entrada de las Facturas electrónicas. Y las certificaciones fueron pagadas por la demandada el 23 de diciembre de 2016."

#### **SEGUNDO.-La cuestión de interés casacional.**

En los antecedentes de hecho de esta sentencia hemos indicado que, de acuerdo con el auto de admisión a trámite, la cuestión que en el presente recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar 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 Público (actual artículo 245 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), 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.

#### **TERCERO.- Posición de la Sala.**

1.- El debate en este recurso de casación versa sobre la causa de resolución del contrato de obra por suspensión de las obras por plazo superior a ocho meses acordada por la Administración.



El artículo 220.c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, al igual que el artículo 237.c) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establecen, como causa propia y específica de resolución del contrato de obras, la siguiente:

"c) El desistimiento o la suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses acordada por la Administración".

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".

2.- 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, la causa de resolución del contrato de obras establecida por el artículo 220.c) de la LCSP de 2007, aplicable en este caso, 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.

Se trata, como decimos, de circunstancias de carácter objetivo, sin que en la redacción del precepto sobre esta causa de resolución encontremos ninguna referencia a la conducta o actuación de las partes determinante de la suspensión.

3.- Cabe anticipar ahora, en relación con el caso concreto que se examina en este recurso de casación, que de acuerdo con los hechos probados de la sentencia impugnada que hemos reproducido en el FD 1º de esta resolución, respecto de los que no existe discrepancia entre las partes, por resolución del Conseller de 3 de mayo de 2016 se acordó la suspensión temporal y parcial de las obras hasta la aprobación de la cuarta modificación del proyecto, relativa al Centro de Transformación, el 5 de mayo de 2016 se formalizó el acta de suspensión de las obras que afectaban a la citada unidad del centro de transformación y por resolución de 11 de octubre de 2017 se alzó la suspensión de la obra, lo que se notificó a la empresa recurrente el día 26 de octubre de 2017, fecha en la que se extendió el acta de levantamiento de la suspensión parcial de las obras.

Concurren, por tanto, los requisitos exigidos por el artículo 220.c) de la LCSP de 2007, pues se produjo una suspensión de las obras de más de ocho meses acordada por la Administración.

4.- La parte recurrida sostiene en su escrito de oposición al recurso de casación, que la tarea interpretativa de las normas y, en este caso, la de interpretar el artículo 220.c) de la LCSP de 2007, no puede detenerse en lo puramente literal o gramatical, sino que debe atender a las circunstancias concurrentes, en especial a las relativas al cumplimiento por las partes de sus obligaciones derivadas del contrato, como tuvo en cuenta la sentencia impugnada.

En relación con esta cuestión, cabe hacer referencia a la jurisprudencia de esta 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.

Como señala sobre este punto nuestra sentencia de 16 de noviembre de 2023 (recurso 10578/2021), esta Sala se ha pronunciado sobre esta materia en diversas ocasiones, entre ellas, en la sentencia de 29 de septiembre de 2017 (recurso 2237/2015) que, con cita de otra sentencia anterior, de fecha 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) indica que *"[...] cuando se presta el consentimiento a un modificado sin reserva, objeción o tacha alguna, ello no significa que automáticamente se esté renunciando a los daños y perjuicios que, en su caso, el retraso hubiera ocasionado. Ni tampoco puede entenderse que haya lugar siempre a la indemnización de los perjuicios ante cualquier tipo de retraso que el modificado ocasione. 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 [...]"*.

También en la misma línea, la sentencia de la Sala de 10 de diciembre de 2019 (recurso 2294/2016), reitera el criterio mantenido por la sentencia de 29 de septiembre de 2017 (recurso 2237/2015), que señalaba 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".*

En conclusión, 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.

5.- De conformidad con lo razonado, considera la Sala que la causa de resolución del contrato de obras del artículo 220.c) de la LCSP de 2007 requiere la concurrencia de los requisitos de carácter objetivo de: a) la suspensión de las obras por más de ocho meses y b) que la suspensión haya sido acordada por la Administración, si bien la aplicación del precepto ha de ser casuística, con atención a las singulares circunstancias que haya rodeado la suspensión de la concreta obra de que se trate, entre ellas las relativas a quien fue imputable la paralización, dando de esta forma respuesta a la cuestión de interés casacional formulada por el auto de admisión.

6.- En este caso, desde luego, concurren las circunstancias objetivas del artículo 220.c) de la LCSP para la resolución del contrato de suspensión de las obras durante más de 8 meses acordada por la Administración, lo que no discute la parte recurrida y, aun atendiendo a las circunstancias concurrentes en la suspensión, no existe razón alguna contraria a la aplicación de la indicada disposición como seguidamente se indicará, por lo que procede la estimación del primer motivo del recurso de casación e, igualmente, también debe acogerse el motivo segundo del recurso, pues 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.

#### **CUARTO.- La decisión del recurso de casación y del recurso contencioso administrativo.**

1.- El recurso de casación debe estimarse por las razones que seguidamente se exponen.

i) Desde luego, concurren las circunstancias objetivas para la resolución del contrato pretendida por la empresa recurrente pues, como hemos visto, es un hecho acreditado en la instancia que las obras estuvieron suspendidas por más de 8 meses por resolución de la Administración, ya que las obras fueron suspendidas por resolución de la Administración demandada de 3 de mayo de 2016 y en dicha situación se encontraban cuando la empresa recurrente solicitó la resolución del contrato el 24 de mayo de 2017.

ii) A lo anterior cabe añadir que, en el examen de las circunstancias concurrentes, no hay soporte fáctico alguno para considerar que la suspensión de las obras sea debida a un incumplimiento de la empresa recurrente, lo que podría impedir la resolución del contrato a su instancia, en aplicación del criterio jurisprudencial antes expuesto.

Es verdad que la sentencia recurrida hace referencia a vicisitudes y conflictos en diversos momentos en la ejecución de la obra, pero en lo que se refiere a la concreta paralización de las obras para la tramitación del 4º modificado, que fue la causa en que se basó la solicitud de resolución del contrato, el motivo único determinante de la citada suspensión fue por completo ajeno a la conducta de la empresa contratista, pues se debió tal motivo, de acuerdo con los hechos que relata la sentencia impugnada (FD 3º), a los requerimientos técnicos solicitados por la empresa suministradora de energía eléctrica para alimentar el Centro de Transformación objeto de las obras.

Esos requerimientos técnicos de la empresa suministradora de electricidad, no 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, como los sucesos de fuerza mayor o los derivados de la facultad reconocida a la Administración de modificar unilateralmente el contrato, como es el caso de la suspensión de las obras por motivos ajenos a la conducta del contratista, decretada por la Administración en este caso.

Procede, por tanto, la estimación del recurso de casación interpuesto por Sacyr Construcción S.A. contra la sentencia 308/2020, dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, de 15 de julio de 2002, que anulamos.





2.- De acuerdo con los razonamientos hasta aquí expresados, procede también la estimación parcial del recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación formulada por la ahora recurrente para la resolución del contrato de obras, al concurrir la causa de resolución del artículo 220.c) de la LCSP de 2007, de suspensión de las obras por más de 8 meses, acordada por la Administración.

La fecha de la resolución del contrato, conforme pide la parte recurrente, ha de ser la fecha en la que solicitó a la Administración demandada la resolución del contrato por concurrir la causa de resolución prevista en el artículo 220.c) de la LCSP de 2007, esto es, el 24 de mayo de 2017.

3.- La parte recurrente incluye en el apartado 3º del suplico de su escrito de interposición del recurso de casación la solicitud de que se condene a la Administración demandada a liquidar el contrato, al pago de los daños y perjuicios irrogados, a la devolución de las garantías prestadas, al abono de los intereses generados desde el 24 de mayo de 2017 y a los del anatocismo (sic).

La respuesta de la Sala a estas concretas pretensiones es la siguiente:

- Procede la condena a la Administración a la liquidación del contrato como consecuencia lógica de su resolución.

- Procede igualmente la condena a la Administración demandada a indemnizar a la empresa recurrente por los daños y perjuicios irrogados que la Sala de instancia considere con libertad de criterio conformes a derecho, a la vista de los hechos declarados probados en la sentencia recurrida, que esta Sala ha reproducido, y de los demás hechos que estime relevantes.

- No procede efectuar el pronunciamiento solicitado sobre la devolución de las garantías prestadas, al no constar que haya recaído resolución que ponga término a otros litigios entre las partes en relación con la ejecución del mismo contrato, a que se hace referencia en la sentencia recurrida.

- Se reconoce a la parte recurrente el derecho al abono de intereses legales desde el 24 de mayo de 2017, fecha en la que solicitó a la Administración demandada la resolución del contrato por concurrir el supuesto de la suspensión de las obras por más de ocho meses acordada por la Administración.

- La pretensión de abono de los intereses del anatocismo no puede prosperar porque, además de que la parte recurrente no ofrece argumento alguno al respecto, el reconocimiento solicitado de intereses de los intereses es contrario al criterio jurisprudencial de esta Sala, recogido en la sentencia de 10 de mayo de 2012 (recurso 3823/2009) y en las sentencias que en esta se citan, que considera que *"el abono de intereses sobre los intereses procede cuando la cantidad sobre la que los intereses han de imponerse está claramente determinada"*, y en este caso no existe una cantidad líquida ni determinada

#### **QUINTO.- Costas.**

De acuerdo con los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, en cuanto a las costas de casación, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, con igual pronunciamiento respecto de las costas de instancia al haberse estimado en parte las pretensiones deducidas en el recurso contencioso administrativo.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- Declarar haber lugar al presente recurso de casación número 6377/2020 interpuesto por Sacyr Construcción S.A., contra la sentencia de 15 de julio de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, en el recurso 325/2017, que anulamos.

2.- Estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por Sacyr Construcción S.A. contra la desestimación presunta de las reclamaciones formuladas a la Administración de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares a que se ha hecho referencia en el fundamento de derecho primero de esta sentencia, condenando a la Administración demandada a dar por resuelto el contrato a que se refiere esta sentencia desde el día de 24 de mayo de 2017, a liquidar el indicado contrato y al pago de los intereses legales desde la citada fecha de 24 de mayo de mayo de 2017, en los términos expresados en los apartados 2º y 3º del fundamento de derecho cuarto de esta sentencia, y desestimar el recurso contencioso administrativo en todo lo demás.

3.- Sin imposición de las costas de casación ni de la instancia a ninguna de las partes.

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

Así se acuerda y firma.