

## *La suspensión del contrato administrativo*

**Ernesto García-Trevijano Garnica**

Civitas Editorial S. A. Madrid, 2001

**A** suspensión constitúe unha situación xurídica á que se pode chegar a través de distintas vías: pode acordala a Administración, pode imporse por vontade do contratista e incluso pode vir imposta por decisión dunha autoridade externa ó contrato. Unha vez acordada, despregará os seus efectos naturais, que estarán en función do tipo de suspensión de que se trate.

A suspensión temporal do contrato ten un carácter instrumental ou accesorio. Este carácter instrumental pon de manifesto que se trata dunha figura que ten unha clara vocación de permiti-la conservación do contrato, e evita-la súa extinción anticipada. O que se pretende é que, durante o período no que permanece suspendido o contrato, poidan corrixirse aquelas vicisitudes que impedian o inicio da execución ou o normal desenvolvemento da súa execución. Dado que á suspensión do contrato non só se chega por acordo da Administración, non cabe considerala sen máis coma a manifestación dunha prerrogativa da Administración. Cando se chega á suspensión por dispoñe-lo contratista ó abeiro do artigo 99.5 da Lei 53/99, do 28 de decembro, de contratos das administracións públicas<sup>1</sup> ou acórdao unha autoridade externa, a Administración non fixo uso

<sup>1</sup> En diante LCA.

da súa prerrogativa. Mais é certo que a suspensión dos contratos administrativos é producida normalmente por acordo da Administración. Nestes casos a Administración contratante estará a facer uso dunha das prerrogativas que a lexislación de contratos lle atribúe. E aínda que entre os privilexios que se enumeran no artigo 59 da LCA non se inclúe, cando menos expresamente, o poder de suspensión, o certo é que entre tales prerrogativas se atopa a citada potestade. Sitúase dentro do denominado *ius variandi* da Administración, pois supón unha alteración respecto do inicialmente pactado.

En canto á suspensión temporal total da execución do contrato acordada pola Administración, para que a suspensión temporal opere por vontade da Administración é preciso, en principio, que esta adopte o correspondente acto administrativo, que deberá ser expreso e que lle será notificado ó contratista.

Agora ben, a realidade demostra que en ocasións a Administración non dicta un acto expreso con tal finalidade e, sen embargo, prodúcese unha situación de feito de suspensión, admitida pola propia Administración ou incluso provocada por ela mesma. Pois ben, nada impide que se poida considerar adoptada tacitamente unha suspensión máxime se se ten en conta que os actos tácitos valen o mesmo ca un acto expreso, sen prexuízo da dificultade da proba. Así, a xurisprudencia admitiu a suspensión de feito ou tácita do contrato. Neste sentido pronuncíase o Consello de Estado en numerosos dictames.

Tamén caben as suspensións implícitas, que derivan de actos expresos non directamente dirixidos a tal fin, pero que teñen un contido do que se desprende a vontade da Administración de suspender o contrato. Isto implica dificultades na práctica, especialmente para determinar o momento exacto no que habería que considerar que tivo lugar a suspensión.

O acordo de suspensión deberá ser adoptado polo órgano de contratación, tal e como establece o artigo 59 da LCA, precepto no que se lle atribúe ó órgano de contratación as prerrogativas de interpretar, modificar e resolver os contratos. Ocorre, ás veces, que a suspensión é acordada por un órgano administrativo distinto ou incluso constitúe unha orde dada polo director facultativo das obras. Atópase entón o contratista no dilema de lle dar cumprimento ou non ó acto dictado por un órgano que pode ser incompetente ou desobedece-la orde de suspensión expresamente adoptada pola dirección facultativa.

O acordo de suspensión temporal adoptado pola Administración constitúe un acto final. Pero, nada impide que o contratista poida impugnar o acto polo que se acorda a suspensión, e incluso que poida solicitar, como medida preventiva, a suspensión do acto impugnado, que neste caso se traduciría en solicitar a suspensión do acto de suspensión do contrato, o que implicaría a prosecución da execución do contrato mentres se tramita o recurso procedente. Aínda que nalgunhas ocasións se rexeitou a impugnabilidade autónoma do acto de suspensión.

Esixe o artigo 102.1 da LCA que cando se acorde a suspensión, deberá redactarse unha acta na que se consignarán as circunstancias que a motivaron e

a situación de feito na execución do contrato. Este artigo esixe a redacción da acta no caso de que a Administración acordase a suspensión do contrato ou aquela tivese lugar pola aplicación do disposto no artigo 99. Correspóndelle á Administración convoca-lo contratista para a redacción da acta. Non obstante, a ausencia do contratista ou a súa negativa a firma-la acta non impide que esta se redacte, pero coas consecuencias que lle poida traer.

Na acta deben consignarse as circunstancias que motivaron a suspensión, así como o estado no que se atopa a execución do contrato. Agora ben, a redacción da acta non é un requisito imprescindible para que opere efectivamente a suspensión temporal acordada pola Administración. E, por outro lado, suspensión efectiva e redacción da acta non teñen necesariamente que ir unidos no tempo.

As consecuencias derivadas do acordo de suspensión adoptado pola Administración son as seguintes:

1. O comezo da suspensión deberase previr no acto administrativo polo que se acorde a dita suspensión.

2. Unha vez redactada a suspensión, restablecerase o cómputo do prazo polo tempo que restase cando se produciu a suspensión. Igualmente, o contratista, polo feito da suspensión, non terá dereito a unha prórroga.

3. Mentres dura a suspensión, o contratista deberase abster de executa-lo contrato se a suspensión é total, ou da parte suspendida se esta é só parcial. Razóns de interese público imponen non proseguir coa súa execución. ¿Que ocorrería se seguise a executa-lo contrato? O contratista estaría a incumprir un acto administrativo.

4. Suspendida (totalmente) a execución do contrato, deixarán de expedirse certificacións de obra ou os documentos acreditativos que acrediten a realización parcial do contrato. É indubidable que haberá que paga-las certificacións expedidas antes da suspensión e aínda non aboadas cando se produce esta.

5. O contrato pode seguir despregando determinados efectos. A suspensión temporal non implica un abandono do interese da Administración por executa-lo contrato, senón todo o contrario. Unha vez admitido que as obras parcialmente executadas non poden quedar sen conservación, a cuestión estriba en delimitar se a dita conservación lle corresponde á Administración ou ó contratista. O lóxico é que sexa o contratista, e non a Administración, o obrigado a conserva-las obras.

6. Dispón o artigo 102.2 da LCA que acordada a suspensión, a Administración aboaralle ó contratista os danos e perdas efectivamente sufridos por este.

¿Debe mediar culpa ou negligencia da Administración para que o contratista teña dereito a ser resarcido con motivo dunha suspensión temporal acordada pola Administración?. O precepto non supedita o dereito do contratista a ser indemnizado logo dun incumprimento ou dunha actuación negligente da Admi-

nistración, de maneira que nun ou noutro caso (é dicir, medie ou non esta actuación negligente ou incumprimento da Administración) o contratista terá dereito a quedar indemne.

No caso de que a suspensión se debese a conducta negligente do contratista, non se poderá beneficiar da súa propia incorrección, e non terá dereito a ser indemnizado. Isto non é contradictorio co disposto no artigo 103, aínda que durante a execución dun contrato, non é normal que se dea este suposto.

É posible tamén que a Administración acorde a suspensión atendendo á solicitude formulada polo contratista. Esta solicitude pode obedecer a necesidades obxectivas na execución do contrato ou á simple conveniencia do propio contratista. No primeiro caso, non implica que este perda o dereito a ser indemnizado polos danos e perdas que se lle puideran ocasionar durante o tempo de duración da suspensión. No segundo caso, a Administración deberá denegar a solicitude da suspensión, aínda que poderá ser obxecto de recurso polo contratista xa que é un acto final.

Tamén o contratista terá dereito a ser indemnizado cando, sen mediar previa petición, lle mostre a súa conformidade á suspensión acordada pola Administración.

7. O artigo 102 da LCA non establece que a Administración lle debe pagar de oficio ó contratista os danos e perdas efectivamente sufridos por este como consecuencia da suspensión acordada da execución do contrato. A realidade demostra que a Administración non aboa de oficio a indemnización se non é previamente solicitada polo contratista.

8. Prazo para esixilo aboamento da indemnización por suspensión. O artigo 102.2 establece que acordada a suspensión, a Administración aboalle a indemnización ó contratista. Trátase dunha reclamación que se enmarca dentro do ámbito do contrato, e por iso, non lle será de aplicación a este tipo de reclamacións o prazo dun ano que para a responsabilidade extracontractual establece o artigo 142 da Lei 30/1992. Mais dado que non existe na Lei de contratos un prazo específico aplicable ás reclamacións por suspensión temporal, habería que acudir ó prazo residual de quince anos do artigo 1964 do Código civil. Sen embargo, non cabe descoñecer que neste e noutros ámbitos similares se sostivo a aplicabilidade do prazo de prescrición previsto para o recoñecemento ou liquidación pola Facenda pública das súas obrigas.

En canto ó cómputo do prazo, deberá coincidir coa data na que se produce o remate da suspensión e, polo tanto, reiníciase a execución do contrato. É a partir deste instante cando o contratista poderá exercita-la súa acción de reclamación (art. 1969 Código civil). Trátase dun prazo de prescrición que será susceptible de ser interrompido, co conseguinte cómputo enteiro de novo do prazo orixinario.

9. ¿Ten o contratista dereito a ser indemnizado cando a suspensión acordada non tivo incidencia no cumprimento do prazo final do contrato?.

Se o contratista acelera a execución e a Administración posteriormente suspende de maneira temporal a execución do contrato, aínda que esta finalmente se executara dentro do prazo orixinarmente previsto, o contratista, cando menos en principio, terá dereito a ser indemnizado pola citada suspensión temporal. O artigo 102 non distingue a estes efectos, razón pola que se recoñece en abstracto o dereito a ser indemnizado. Outra cousa serán as dificultades engadidas coas que se poida atopalo contratista á hora de probalos danos e perdas efectivamente sufridos.

**10. Dereito a solicita-la resolución do contrato no caso de suspensión temporal prolongada.**

Para evitar que o contratista quede indefinidamente vinculado por un contrato administrativo suspendido, a LCA establece como causa potestativa de resolución a suspensión temporal da execución do contrato por prazo superior a oito meses no contrato de obras ou un ano nos contratos de subministración, de consultaría e asistencia e de servizos. Esta causa de resolución é unha garantía para o contratista. Se o contratista optara por facer uso desta causa de resolución, a Administración tería a obriga de dictar un auto administrativo no que así se acordara, coas consecuencias económicas derivadas.

**11. Remate da suspensión.**

Será preciso que a Administración dicte un acto administrativo polo que acorde o reinicio da execución do contrato, acto que lle deberá ser notificado ó contratista. Este acto deberá de dispo-la data de comezo.

En canto á suspensión temporal da execución do contrato disposta polo contratista: referímonos á suspensión disposta polo contratista no caso de que a Administración se demore no pagamento do prezo (artigo 99.5 LCA).

Dispón o artigo 99 da LCA que a Administración ten a obriga de aboa-lo prezo dentro dos dous meses seguintes á data da expedición das certificacións de obra ou dos correspondentes documentos que acrediten a realización total ou parcial do contrato, sen prexuízo do prazo especial establecido no artigo 110.4. Pero o que nos interesa é o que dispón o apartado 5 do artigo 99 «se a demora no pagamento fose superior a catro meses, o contratista poderá proceder, se é o caso, á suspensión do cumprimento do contrato, e deberá comunicarlle á Administración, cun mes de antelación, tal circunstancia, para os efectos do recoñecemento dos dereitos que se poidan derivar da dita suspensión, nos termos establecidos nesta lei».

É un mecanismo útil para incentiva-la Administración a que cumpra coas súas obrigas, que teñen as seguintes características:

1. Constitúe unha opción a favor do contratista, da que pode ou non facer uso.
2. É preciso que a Administración se demore no pagamento.

É suficiente que a Administración se atope en mora no pagamento do correspondente prezo, calquera que sexa a súa contía. Sen embargo, a demora no pagamento ten que ser superior a catro meses. Este prazo compútase desde o

transcurso dos dous meses contados desde a data de expedición dos certificados de obra ou dos correspondentes documentos que acrediten a realización total ou parcial do contrato.

3. ¿Que ocorre cando a Administración non expide a certificación de obras?.

Se o cómputo dos catro meses de demora da Administración arrinca desde que finaliza o prazo de dous meses que ten para pagar, e á súa vez este prazo de dous meses compútase desde a expedición da certificación de obras correspondente, con non a expedir, a Administración estaría de feito evitando as consecuencias derivadas da súa eventual demora, entre as que se atopa a suspensión do contrato por vontade do contratista.

4. O contratista débelle dar aviso previo á Administración cun mes de antelación.

Dispón o artigo 99.5 que este aviso previo se establece «para os efectos do recoñecemento dos dereitos que se poidan derivar da dita suspensión, nos termos establecidos nesta lei». A realidade é que o aviso previo non ten como finalidade o recoñecemento duns dereitos, senón que ten unha clara función de recordatorio á Administración de que, de persistir na súa demora, poderá producirse unha consecuencia engadida perniciosa para ela, como é neste caso a posibilidade de suspensión do contrato.

5. Cómputo do prazo e aviso previo. Esixe o artigo 99.5 que o contratista lle dea aviso previo á Administración cun mes de antelación. Debe entenderse que o aviso previo se producirá polo menos cun mes de antelación, pois non existen razóns que avalen que necesariamente se deba producir exactamente cun mes de antelación.

Por outra parte, o aviso previo de polo menos un mes deberá producirse logo de transcorridos os catro meses de demora no pagamento, que á súa vez se computan transcorridos os dous meses –a partir da expedición da certificación de obras ou documento acreditativo– cos que conta a Administración para pagar.

6. ¿A formulación do aviso previo polo contratista permite –transcorrido un mes– que en calquera momento poida dispo-la suspensión do cumprimento do contrato?.

Podería sosterse que cumprido o requisito do aviso previo, o contratista poderá en calquera momento proceder á suspensión do cumprimento do contrato. Sen embargo, isto non significa que se estea a recoñecer automaticidade na suspensión polo mero transcurso do prazo dun mes de aviso previo. Unha cousa é que transcorrido este prazo en calquera momento o contratista poida dispo-la suspensión, e outra distinta que a dita suspensión se produza automaticamente polo mero transcurso do citado prazo.

A suspensión disposta polo contratista non cabe considerala coma unha suspensión imputable ó contratista, é dicir, non se trata dunha suspensión pola súa culpa. É a Administración, coa demora no pagamento do prezo, a causante da suspensión. Entre outras consecuencias, a suspensión provocará a paraliza-

ción da execución do contrato e, suspenderase o cómputo do prazo da execución. Non aumenta nin diminúe o prazo orixinariamente establecido, senón que o deixa exactamente nas mesmas condicións. Aínda que lle comportará danos e perdas ó contratista, que poderá solicitar ser indemnizado polos que efectivamente sufriu.

Debemos de preguntarnos se dispоста a suspensión do cumprimento do contrato polo contratista, pode este esixir a resolución do contrato transcorridos oito meses, se fose un contrato de obras, ou un ano, se se tratase dun contrato de subministración ou un contrato de consultaría e asistencia ou de servicios. A conclusión é que, só cando a suspensión foi decidida pola Administración, é viable que o contratista, se lle convén, solicite a resolución do vínculo contractual. Non cando a suspensión foi dispоста polo contratista.

A suspensión rematará cando a Administración aboe os importes que debe. Así, a Administración poderá acorda-lo restablecemento e deberá comunicarllo ó contratista que se verá obrigado a reinicia-la execución.

En canto á suspensión acordada por unha autoridade externa ó contrato, esta suspensión externa manifestarase dalgunha das seguintes formas: por resolución xudicial (suspensión xudicial) ou por decisión doutra Administración distinta das contratantes (suspensión administrativa). En ámbolos dous casos, normalmente o acordo adoptado polo órgano xurisdiccional ou pola Administración non declarará directa e formalmente suspendido o contrato administrativo, aínda que indirectamente implique a suspensión (total ou parcial).

As consecuencias que para as partes contratantes ten este tipo de suspensión son as seguintes:

1. Aínda que a suspensión teña a súa orixe nun acordo adoptado por un terceiro, a redacción da acta sobre o estado da execución non perde a súa finalidade.

2. Debe admitirse o dereito do contratista a ser indemnizado non só no caso de que fose por culpa ou negligencia da Administración contratante, senón tamén cando non fora imputable a ningunha das partes contratantes. Cuestión distinta é que a Administración contratante que se vexa obrigada a indemnizalo contratista poida repetir contra quen lle corresponda.

3. O contratista poderá solicita-la resolución do contrato por suspensión prolongada cando transcorran oito meses ou un ano, segundo o tipo de contrato. Na realidade, o que se está a facer é equipara-la suspensión externa á suspensión acordada pola Administración.

En relación á suspensión da iniciación do contrato: a lei admite a suspensión da iniciación do contrato e do contrato xa iniciado.

A suspensión da iniciación do contrato é unha medida provisional, que ten un obxectivo que non é a extinción do vínculo contractual, senón que permite durante o período de suspensión superar aqueles impedimentos que non permiten iniciar con normalidade a execución do contrato. ¿Abarca o artigo 102 este

tipo de suspensión? A lei partiu dunha regra xeral: o dereito do contratista a ser indemnizado en caso de suspensión, sen distingui-lo tipo de suspensión de que se trate. Isto leva a afirmar que a suspensión da iniciación do contrato ten perfectamente cabida no artigo 102, especialmente desde a perspectiva do dereito do contratista a ser indemnizado.

A suspensión da iniciación do contrato non pode provir máis ca por un acordo da Administración ou por imposición dunha autoridade externa, pero en ningún caso por disposición do propio contratista.

No contrato de obras, o lugar idóneo para acordar esta suspensión é a acta de comprobación do replanteo. Segundo o artigo 142 da LCA a execución de obras comezará coa acta de comprobación do replanteo.

A suspensión da iniciación do contrato por prazo superior a seis meses está configurada na lei como unha causa de resolución de contrato de obras. Igualmente opera o dito prazo como causa de resolución en relación cos contratos de subministración e cos de consultaría e asistencia e os de servizos.

En canto á suspensión parcial: nada impide que a suspensión só afecte parcialmente o contrato, de maneira que lle permita ó contratista executa-la parte non suspendida. Esta posibilidade non se atopa regulada na lei, pero é admisible. Máis discutible é que se poida dá-la suspensión parcial por vontade do contratista por demora no pagamento do prezo por parte da Administración.


É posible que se acorde a suspensión parcial, de maneira que o contratista siga cumprindo con normalidade a parte non suspendida, e chegue un momento en que a conclúa. Se se esgota a parte non suspendida, cando menos a partir deste instante haberá que entender que a suspensión parcial se converteu en total. A similar conclusión deberá chegarse cando a suspensión parcial afecta de tal maneira o contrato que impide materialmente executa-la parte non suspendida. Neste caso, haberá que asimilala tamén para tódolos efectos á suspensión total.

A suspensión parcial non só se pode producir en relación con contratos nos que xa se comezou a súa execución, senón que é posible que se acorde a suspensión parcial da iniciación do contrato, o que permitirá o contratista comezala execución normal da parte non suspendida.

Os efectos da suspensión parcial son os seguintes:

1. O contratista non ten o deber xurídico de soporta-lo atraso que lle provocara a suspensión parcial, de maneira que terá dereito a que se lle recoñeza un prazo adicional ó efectivamente perdido
2. Na suspensión parcial o contratista terá o mesmo dereito a ser indemnizado, sempre que non lle fora a el imputable a suspensión acordada.
3. A suspensión parcial do contrato por prazo superior ó previsto nos artigos 149, 192 e 214 non permite a utilización polo contratista da causa de resolución por suspensión do contrato. Ademais de que a causa de resolución por suspensión está prevista especificamente para os supostos de suspensión total,



debe engadirse que a suspensión parcial non lle impide ó contratista executar a parte non suspendida, non existindo razóns para permitir que poida desligarse do vínculo contractual cando efectivamente debe dedicar a súa actividade a executar-lo contrato. 

**María del Carmen Silva López**

*Avogada*