

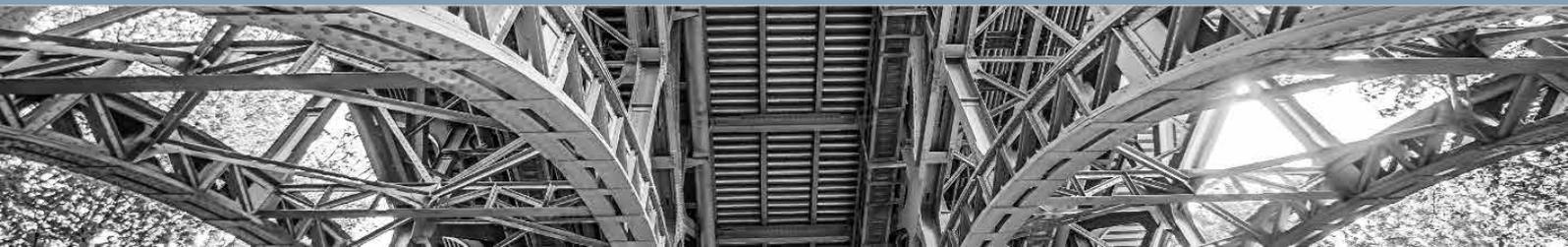
G A _ P

Gómez-Acebo & Pombo

Boletín

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

N.º 179



Intereses de demora en las cantidades debidas por la prestación de servicios sin cobertura contractual

En los últimos años y a raíz de la proliferación de supuestos en los que se producen prestaciones contractuales sin la adecuada cobertura contractual, la Jurisprudencia ha venido señalando que para el devengo de intereses de demora es precisa la previa convalidación del gasto. Sin embargo, dos recientes Sentencias del Tribunal Supremo han puesto de relieve un cambio de tendencia al menos en lo relativo a la prestación de servicios fuera de los márgenes del contrato público, considerando que cuando éstos son recibidos por la Administración sin oponerse a ello y sin advertir al contratista de la necesaria convalidación del gasto para el devengo de intereses de demora, deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley de Contratos del Sector Público en lo concerniente al pago y el devengo de intereses.

Como es sabido, una de las patologías de la contratación pública actual es la denominada contratación irregular, a la que hemos dedicado, entre otros, el GCSP número 165. Se ponía de manifiesto en dicho artículo que una de las consecuencias que se derivan de estas prácticas anómalas es la dificultad de determinar la fecha de devengo de los intereses de demora en las cantidades debidas por razón del desempeño de una

prestación contractual sin la adecuada cobertura formal.

En materia de intereses de demora, el artículo 198.4 de la vigente Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público¹, dispone: “La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dis-

¹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP 2017.

puesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, (...), y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (...)”.

La jurisprudencia ha venido entendiendo que, en el caso de obras y servicios realizados sin contrato en beneficio de la Administración, el plazo legalmente establecido para el devengo de los intereses de demora no debe computarse a partir de la aprobación de las certificaciones o documentos que acrediten la conformidad con las obras o servicios realizados, sino desde el acuerdo de convalidación del gasto.

En efecto, esta posición se mantuvo por primera vez en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2004 (recurso n.º 2.341/2000), que dice así (F.J. 3): *“(...) es procedente declarar que los intereses de las obras realizadas fuera del contrato sólo se podían devengar a partir de 1998, en atención (...) a que la convalidación definitiva de las obras se produce por acuerdo del Consejo de Ministros de 1998, pues hasta ese momento la Administración no podía abonar el importe de las obras, y si bien es cierto que las obras las había recibido con anterioridad, no cabe olvidar que el contratista también sabía que esas obras realizadas fuera del contrato exigían los trámites oportunos, incluida su convalidación, y por tanto se puede incluso presumir que el contratista al realizar las obras, fuera del contrato, aceptaba que la obligación de la Administración de abonarlas no surgía hasta que se cumplimentaran los trámites oportunos.*

Y no obsta en nada a lo anterior el que se pudiera producir un desequilibrio entre las obligaciones

de los contratantes, pues, por un lado, era una situación conocida para ambos, por otro, el contratista también se beneficia al percibir el importe de unas obras fuera del contrato, y por tanto sin la competencia de otras empresas, y sin presentar el oportuno previo proyecto y las fianzas procedentes, y en fin, porque se trata de una situación de hecho, que han posibilitado tanto la Administración como el contratista, en cuanto los dos tienen prohibido realizar obras fuera de las previstas en el contrato”.

Esta línea interpretativa se mantiene en otros pronunciamientos posteriores del Alto Tribunal y, en particular, en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 605/2020, de 28 de mayo, Sección Cuarta (recurso núm. 5.223/2018) y núm. 722/2022, de 13 de junio, Sección Tercera (recurso núm. 5.437/2020), de particular relevancia habida cuenta de que, tras la reforma del recurso de casación realizada en el año 2015, solo llegan al Tribunal Supremo por esta vía, y en número mucho más reducido que antes de dicha reforma, las cuestiones que presenten un “interés casacional objetivo”.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 605/2020, de 28 de mayo (recurso núm. 5.223/2018) examinó el supuesto por la vía contractual **-como pago del precio de los servicios prestados-**, concluyendo que, en los supuestos de prestaciones realizadas por el antiguo contratista a solicitud de la Administración una vez finalizado el contrato de servicios y al margen del principio de licitación pública, el plazo de devengo de los intereses de demora no debe computarse a partir de la aprobación de los documentos que acrediten la conformidad con los servicios realizados, sino desde el acuerdo de convalidación del gasto. El Alto Tribunal consideró que la empresa prestataria del servicio *“no puede pretextar desequilibrio en su posición ya que, si”* la Administración *“se benefició*

del servicio” prestado, dicha empresa “obtuvo el provecho de un encargo, finalmente retribuido, al margen de los procedimientos de concurrencia previstos por la Ley” (F.J. 4). Y dio respuesta a la cuestión con interés casacional objetivo que se le planteaba concluyendo que (F.J. 5): “El día inicial para el cómputo de los intereses de demora, es el siguiente al transcurso de los treinta días a que se refiere el artículo 216.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre [vigente artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público], a contar desde el siguiente a la convalidación del gasto”.

Sin embargo, esta regla general ha venido a ser matizada por el propio Tribunal Supremo en relación con los intereses de demora derivados de contratos irregulares de servicios. Las recientes Sentencias 294/2025, de 27 de enero, ECLI:ES:TS:2025:294 y la 295/2025, de 28 de enero, ECLI:ES:TS:2025:295 - en supuestos de **contratos de servicios sin cobertura contractual** por una extensión temporal del contrato después de su terminación - sostienen que la convalidación del gasto no es aplicable en estos casos a los efectos del cómputo de los intereses de demora. En ellas se aprecia un cambio de tendencia en relación con aquellos supuestos en los que un determinado servicio se continúa prestando con posterioridad a su finalización – y por tanto sin cobertura

contractual – sin objeción expresa por parte de la Administración.

Así, por ejemplo, la STS 295/2025 señala cómo la Administración recurrente había recibido los servicios prestados sin formular reserva o protesta; y sin hacer tampoco advertencia alguna a la entidad contratista de que para proceder al pago sería necesaria la previa convalidación del gasto (por estar los servicios fuera del contrato) o el cumplimiento de cualquier otro trámite o requisito. Considera la referida Sentencia que “en el ámbito de la contratación pública, el contratista que de buena fe continúa prestando un servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificado alguno, no puede resultar perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, debiendo considerarse que la realización de aquellos servicios tiene origen contractual”.

Por ello y a efectos del devengo de intereses de demora, el Tribunal Supremo sostiene que, de conformidad con el artículo 198.4 de la LCSP², los intereses deben computarse “por el transcurso de treinta días desde que se formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago del principal”, impidiendo así a la Administración retrasar la obligación de pago supeditando el devengo de intereses a la convalidación del gasto.

² En la Sentencia se refiere al artículo 216.4 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

