

Plazo de pago y devengo de intereses de demora en contratos públicos: último y controvertido pronunciamiento del Tribunal Supremo

Se analiza la Sentencia del Tribunal Supremo 5938/2024, que reitera su doctrina sobre el plazo de pago y el devengo de intereses de demora en contratos públicos. Esta doctrina, que mantiene un plazo general de sesenta días, plantea dudas de compatibilidad con la Directiva 2011/7/UE y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La Sentencia del Tribunal Supremo 5938/2024, de 26 de noviembre, (ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés), se pronuncia sobre la determinación de los plazos de pago y sobre el *dies a quo* para el devengo de los intereses de demora en caso de retraso por parte de la Administración en contratos del sector público.

En concreto, el precepto objeto de interpretación es, en la actualidad, el artículo 198.4 de

la Ley de Contratos del Sector Público (que, en el caso de autos, correspondía al artículo 216.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de idéntica redacción) y, conforme al cual:

... 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 dispuesto 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 Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio.

La sentencia de instancia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia interpretó que, conforme a este precepto, si, durante el plazo de treinta días que se confiere a la Administración para la verificación, ésta no formula objeciones, el plazo máximo de pago se reduce a treinta días naturales desde la presentación de la factura, en lugar de los sesenta días potenciales. En otras palabras, en ausencia de objeciones, la Administración debe abonar el precio en el plazo de treinta días desde la recepción de la factura.

Con base en esta interpretación, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia confirmó el criterio sostenido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Lugo, que estimó el recurso interpuesto por un contratista contra el Ayuntamiento de esta ciudad en relación con el devengo de los intereses de demora.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo ha corregido esta interpretación, que califica de *descontextualizada*, y reitera su doctrina anterior, conforme a la cual el plazo máximo de pago por parte de la Administración es de

sesenta días naturales desde la presentación de la factura, siempre que no se formulen objeciones durante el periodo de verificación. Únicamente se exceptúa el caso de que la factura sea aprobada expresamente antes de que finalice el plazo de verificación, situación en que el plazo de pago se reduce a treinta días naturales desde la fecha de aprobación.

En consecuencia, el devengo de los intereses de demora se inicia al día siguiente de haber transcurrido este plazo de sesenta días desde la presentación de la factura, o de treinta desde su aprobación si ésta fuera anterior al vencimiento del plazo de verificación. Esta interpretación había sido la mantenida por el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 19 de enero (rec. 4188/2020), de 2 de febrero (rec. 1540/2020) y de 7 de abril (rec. 83/2020), las tres del año 2022.

Sin embargo, esta doctrina del Tribunal Supremo posiblemente debía haber sido objeto de revisión tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de octubre del 2022, *BFF Finance Iberia, S. A. U./Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León* (as. C-585/20). Esta sentencia interpreta la Directiva 2011/7/UE, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales, y, por lo que aquí interesa, su artículo 4, que regula los plazos máximos de pago en las operaciones entre empresas y poderes públicos.

La sentencia del Tribunal de Justicia se pronunció sobre la cuestión prejudicial consistente en determinar «si el artículo 4, apartados 3 a 6, de la Directiva 2011/7 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece, con carácter general, respecto de todas las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de sesenta días naturales, compuesto por un periodo inicial de treinta

días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un periodo adicional de treinta días para el pago del precio acordado».

Pues bien, el Tribunal de Justicia aseguró que la directiva «no concibe que el procedimiento de aceptación o de comprobación sea inherente a las operaciones comerciales entre los poderes públicos y las empresas» y subrayó que la aplicación de un plazo de pago superior a treinta días naturales —hasta un máximo de sesenta— constituye una excepción que debe circunscribirse a supuestos claramente definidos, en particular, a los expresamente previstos en su artículo 4.4.

En consecuencia, la sentencia declaró que la Directiva 2011/7/UE se opone a una normativa nacional, como la española, que establece con carácter general un plazo máximo de sesenta días naturales para el pago en las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, incluso cuando dicho plazo se descomponga en treinta días para la aceptación o verificación de conformidad y otros treinta días adicionales para el pago del precio.

Según lo expuesto, tanto la legislación española en materia de contratación del sector público como la sentencia del Tribunal Supremo objeto de este comentario resultan contrarias a la Directiva 2011/7/UE y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la medida en que mantienen un plazo general de hasta sesenta días naturales para el pago de las facturas a los contratistas por parte de la Administración, sin que la posibilidad de anticipar el pago cuando exista una aprobación expresa dentro del plazo de verificación sea suficiente para convalidar dicha infracción en los términos exigidos por el Derecho de la Unión.

En este contexto, se hace necesaria una revisión del régimen legal español a fin de asegurar su plena compatibilidad con el Derecho de la Unión en lo que respecta a los plazos máximos de pago y al devengo de intereses de demora. Conviene, asimismo, recordar que cualquier órgano jurisdiccional nacional que conozca de un litigio relacionado con este asunto puede plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que se pronuncie sobre la conformidad de la interpretación sostenida por el Tribunal Supremo con la jurisprudencia europea.