

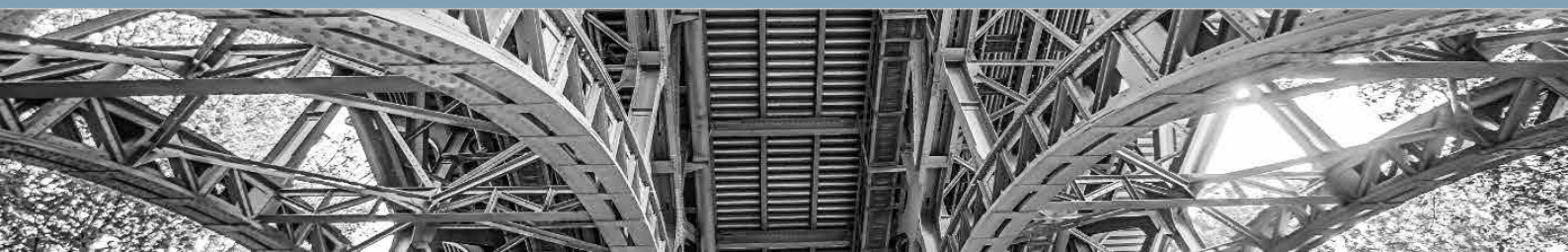
G A _ P

Gómez-Acebo & Pombo

Boletín

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

N.º 186



Dies a quo para el devengo de intereses moratorios

La contratación pública española adolece de una anomalía constante, consistente en la prestación de servicios con posterioridad a la extinción del contrato por el transcurso de su plazo de duración. Esta patología, presente en todos los niveles territoriales de la Administración Pública, da lugar a situaciones en las que el contratista continúa prestando los servicios a solicitud de la Administración, si bien fuera de los márgenes contractuales pactados. Una de las principales dificultades que plantean estas situaciones es la relativa a la naturaleza de los pagos que deben realizarse para la remuneración de los servicios prestados — indemnizatoria *versus* contractual — y la concerniente a la determinación del *dies a quo* para el cómputo de los intereses moratorios. La reciente Sentencia del Tribunal Supremo 1200/2025, de 29 de septiembre de 2025¹, sienta los criterios que deben regir este tipo de situaciones anómalas.

Una problemática recurrente en la contratación pública española se produce cuando la Administración continúa solicitando la prestación de un servicio una vez finalizado el contrato y sus prórrogas. La cuestión es especialmente sensible cuando, pese a la efectiva prestación del servicio y su recepción pacífica por la Administración, ésta retrasa el pago de las facturas o difiere *sine die* la convalidación del gasto, generando escenarios de morosidad pública estructural.

Hasta época muy reciente, la respuesta a estas situaciones había oscilado entre dos soluciones, con claro predominio de la primera sobre la segunda:

- a) considerar el pago como una indemnización vinculada al principio de prohibición del enriquecimiento injusto, lo que excluía el devengo automático de intereses moratorios; y lo supeditaba a la previa convalidación del gasto².

¹ ECLI: ES:TS: 2025:4073.

² Hasta época reciente el Tribunal Supremo ha sostenido la postura mantenida en la Sentencia de 2 de julio de 2004, (Recurso n.º 2.341/2000). F.J. 3, en la que se dijo que: “(...) 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, (...) 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

- b) entender que existe una continuidad de hecho de la relación contractual, lo que permite aplicar los intereses legales del artículo 198.4 de la LCSP³ y del artículo 7 de la Ley 3/2004.

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo 1200/ /2025, de 29 de septiembre (recurso 129/2023, ECLI: ES:TS:2025:4073), viene a clarificar definitivamente esta situación, fijando doctrina jurisprudencial y cerrando una controversia práctica de enorme impacto para contratistas y Administraciones públicas, tanto en cuanto a la naturaleza jurídica del pago como en lo atinente a la determinación del *dies a quo* para el devengo de los intereses.

- **Antecedentes del litigio**

La controversia se origina con la empresa LIMPIEZA⁴, adjudicataria de varios lotes del servicio de limpieza en centros públicos de personas mayores en una Comunidad Autónoma. Tras el agotamiento de la duración contractual y sus prórrogas, la Consejería continuó solicitando la prestación de los servicios, que fueron efectivamente ejecutados y facturados. Pese a ello, la Administración no procedió al abono de las facturas, cuyo importe ascendía a 44.680,84 euros, ni

respondió a la reclamación formal presentada el 19 de agosto de 2021, produciéndose silencio administrativo.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo, el Tribunal Superior de Justicia estimó la demanda, reconociendo el derecho al pago del principal e intereses de demora desde el 15 de diciembre de 2021, fecha en que la Administración reconoció expresamente la deuda en el marco de la pieza cautelar. Frente a dicha sentencia, la Comunidad Autónoma promovió recurso de casación limitando la controversia al *dies a quo* para el devengo de intereses.

La Sección Primera del Tribunal Supremo admitió el recurso al apreciar interés casacional objetivo en la siguiente cuestión: “Determinar el día inicial para el cómputo de los intereses de demora en los supuestos en que la prestación de servicios continúe, a solicitud de la Administración, una vez finalizada la duración del contrato.”

La Comunidad Autónoma no discutía la existencia del servicio ni el pago del principal, pero negaba la procedencia de intereses desde la fecha fijada por el TSJ, y ello por considerar que, dado que la prestación no

realizar las obras, fuera del contrato, aceptaba que la obligación de la Administración de abonarlas no surgía hasta que se cumplimentaran los trámites oportunos”. En el mismo sentido, numerosas sentencias posteriores 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).

³ El artículo 198.4 de la vigente Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, dispone que: “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 (...)”.

⁴ Nombre ficticio.

se realizó bajo contrato vigente, la obligación pendiente no podía calificarse como contractual sino indemnizatoria. En consecuencia, no resultaría aplicable el régimen de intereses moratorios de la LCSP ni de la Ley 3/2004, y el devengo de intereses solo podría comenzar tras la convalidación formal del gasto.

Así las cosas, hasta que el gasto no estuviera convalidado, a juicio de la Administración contratante no habría obligación exigible y, por tanto, no cabría mora.

Frente a esta postura, la empresa proveedora de servicios sostuvo que dado que fue la propia Administración quien solicitó expresamente la continuidad del servicio y que éste se prestó y fue recibido sin protesta ni reservas, la relación jurídica entre las partes lo fue de naturaleza contractual. Dado que el 15 de diciembre de 2021 la Administración había reconocido la deuda del principal, desde esa fecha la obligación era líquida, vencida y exigible; sin que la Administración pueda ampararse en su propia omisión (falta de convalidación) para evitar el pago de intereses (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).

• La solución del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo desestima el recurso y confirma íntegramente la sentencia recurrida, afirmando que no existe indemnización por enriquecimiento injusto, sino una continuidad contractual de hecho, pues la

Administración pidió seguir prestando el servicio, el servicio fue prestado correctamente y fue recibido sin objeción. Por ello, considera que la operación se encuadra en una transacción comercial sometida a la LCSP y a la Ley 3/2004.

En lo concerniente al devengo de intereses moratorios y con cita de la Directiva 2011/7/UE y el artículo 198.4 LCSP, concluye que:

- El proveedor tiene derecho automático a intereses cuando el poder público se retrasa más de 30 días.
- La obligación es exigible desde el momento en que la Administración reconoce la deuda.
- La falta de convalidación del gasto no puede perjudicar al contratista.

Por estas razones, se fija el *dies a quo* para el devengo de intereses moratorios en el 15 de diciembre de 2021, fecha del reconocimiento administrativo de la deuda, sin necesidad de esperar a la convalidación contable.

Esta doctrina jurisprudencial tiene gran relevancia en tanto que avanza y confirma la postura mantenida en las Sentencias 294/2025, de 27 de enero, ECLI:ES:TS:2025:294 y 295/2025, de 28 de enero, ECLI:ES:TS:2025:295⁵, y amplía el criterio sentado en éstas en cuanto a la determinación de la

⁵ Estas Sentencias, relativas a 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. Esta conclusión se alcanza desde el entendido de 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.

fecha de devengo de los intereses de demora.

En efecto, respecto del devengo de intereses de demora, el Tribunal Supremo sostiene que, de conformidad con el artículo 198.4 de la LCSP⁶, 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.

Esta conclusión evita que la Administración pueda beneficiarse de su propio incumplimiento, impide que la falta de diligencia contable paralice el devengo de intereses y garantiza la efectividad de las Directivas europeas de lucha contra la morosidad pública.

⁶ En la Sentencia se refiere al artículo 216.4 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

