



Roj: **STS 1535/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1535**

Id Cendoj: **28079130032022100086**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **20/04/2022**

Nº de Recurso: **3905/2020**

Nº de Resolución: **464/2022**

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

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 1651/2020,**  
**ATS 5462/2021,**  
**STS 1535/2022**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 464/2022**

Fecha de sentencia: 20/04/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3905/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 05/04/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.3

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

Transcrito por:

Nota:

Precedentes de la Sala.

R. CASACION núm.: 3905/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 464/2022**

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente



D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 20 de abril de 2022.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. 3905/2020, interpuesto por la entidad ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A., representada por la procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Yolanda Ortiz Alfonso, bajo la asistencia letrada de D. Armando Fresnadillo Carreres, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 26 de febrero de 2020, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 1032/2018, interpuesto por la referida entidad, sobre reclamación de intereses de demora por retraso en el pago de determinadas certificaciones correspondientes a la obra; ha sido parte recurrida, la Comunidad de Madrid, representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos en la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo núm. 1032/2018 seguido ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se dictó sentencia el 26 de febrero de 2020, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"Que desestimamos en su integridad el Recurso contencioso-administrativo promovido por la mercantil ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A. contra la desestimación por silencio administrativo, de la solicitud a la Consejería de Sanidad -debe entenderse de Educación, Juventud y Deporte- de la Comunidad de Madrid de fecha 11 de junio de 2014, reseñada en el Fundamento de Derecho Primero, imponiendo las costas a la parte recurrente con los límites del último Fundamento de Derecho."

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de la entidad ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A., manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 20 de julio de 2020, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** La procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Yolanda Ortiz Alfonso, en nombre y representación de la entidad ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A., parte recurrente, se ha personado ante este Tribunal Supremo en tiempo y forma; así mismo han comparecido y personado ante este Tribunal Supremo, la Comunidad de Madrid, representada por su Letrado, en calidad de parte recurrida, formulando en su escrito de personación su oposición a la admisión del recurso de casación de acuerdo con la posibilidad prevista en el artículo 89.6 LJCA.

**CUARTO.-** La Sección Primera de la Sala Tercera -Sección de admisión- de acuerdo al artículo 90.2 LJCA acordó, por auto de fecha 29 de abril de 2021:

"PRIMERO.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de ASCH INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS S.A. contra la sentencia n<sup>o</sup> 116, de 26 de febrero de 2020, de la Sección 3<sup>a</sup>, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en los autos del procedimiento ordinario núm. 1032/2018.

SEGUNDO.- Precisar que las cuestiones en las que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son:

1<sup>a</sup>.- Determinar si el dies a quo del plazo de prescripción previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria en el ámbito del pago de intereses por certificaciones de obra, viene determinado por la fecha en la que se liquida la última certificación de obra o cuando se procede a la liquidación definitiva del contrato de obras, vinculada con el plazo de garantía y la devolución de las fianzas prestadas.

2<sup>a</sup>.- Determinar la forma en que debe aplicarse el instituto de la prescripción extintiva en aquellos casos en ha sido formulada por el contratista reclamación de intereses de demora por retraso en el pago de certificaciones de obra ya liquidadas dentro del plazo de prescripción fijado por el artículo 25 de la LGP y la administración omite dictar y notificar resolución sobre aquella reclamación; más concretamente, si puede considerarse que el plazo de prescripción interrumpido con la citada reclamación se reinicia de nuevo y puede considerarse



transcurrido definitivamente si no se acude a la vía jurisdiccional hasta una fecha posterior a los 4 años desde la citada reclamación.

**TERCERO.-** Identificar las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son las contenidas en los apartados 1º y 3º del artículo 235 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y la jurisprudencia que, en materia de intereses de demora, se ha desarrollado sobre los cómputos de los plazos de prescripción en aplicación de ese artículo 25 de la LGP. (...).

**QUINTO.-** Admitido el presente recurso de casación y remitidas las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, por diligencia de ordenación de fecha 20 de mayo de 2021 se comunicó a la parte recurrente la apertura del plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición del recurso de casación.

**SEXTO.-** La representación procesal de la entidad ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A. ha interpuesto recurso de casación mediante su escrito presentado en fecha 21 de junio de 2021 en el que, tras exponer los razonamientos que consideró oportunos, precisó el sentido de sus pretensiones y que solicita se dicte sentencia por la que se estimando el presente recurso de casación, case y anule la sentencia recurrida, y se dicte otra en la que contenga, entre otros los siguientes pronunciamientos:

"Primero.- Declare infringidos en la sentencia recurrida, los apartados 1º y 3º del artículo 223 del TRLCSP, en relación con el artículo 25 de la LCSP, así como infringida la Jurisprudencia que en materia de intereses de demora, se ha desarrollado, respectivamente, sobre el inicio y los cómputos de los plazos de prescripción, en aplicación de ese artículo 25, y que se ha citado y transcrito en los apartados primero y segundo de los "motivos de casación" de este escrito.

**Segundo.-** Se fije la siguiente doctrina para la formación de Jurisprudencia, en un doble aspecto:

a) El "dies a quo" del plazo previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria en el ámbito del pago de los intereses por certificaciones de obra, viene determinado por la fecha en la que se procede a la liquidación definitiva del contrato de obras y no desde ningún momento anterior a ésta, vinculada con el plazo de garantía y la devolución de las fianzas prestadas.

b) En el supuesto de una reclamación de un contratista frente a la Administración por intereses de demora derivados del retraso en el pago de certificaciones de obras ya liquidadas, en el que la Administración ha omitido dictar y notificar resolución sobre aquella reclamación, el plazo de prescripción extintivo de la acción previsto en el artículo 25 de la LGP que ha quedado interrumpido por la presentación de la reclamación, no se reinicia de nuevo ni puede considerarse transcurrido definitivamente si no se acude a la vía jurisdiccional hasta una fecha posterior a los 4 años desde la citada reclamación.

**Tercero.-** Se anule la resolución desestimatoria por "acto presunto", dictada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Empleo (actualmente Consejería de Educación e Investigación) de la Comunidad de Madrid, por la que se desestimó la solicitud de fecha 11 de Junio de 2014, formulada por mi representada, relativa a los intereses de demora generados por el retraso en el pago de las certificaciones nº 1, 2, 3, 4, 5 y 6 (certificación final), expedidas en la ejecución del contrato de las obras de de "CONSTRUCCION DE 8 UNIDADES DE ESO EN EL INSTITUTO CARPE DIEM EN FUENLABRADA" y se condene a la Comunidad de Madrid al pago de los intereses reclamados, en la cuantía de 22.003,21 €, así como al abono del interés legal de los intereses vencidos.

**Cuarto.-** Se condene en costas a la Comunidad de Madrid, sí se opusiere al recurso de casación ahora formalizado."

**SÉPTIMO.-** Por providencia de fecha 2 de julio de 2021, se concedió el plazo de treinta días a la parte recurrida, para que pudiese oponerse al recurso en el plazo de treinta días, habiendo evacuado dicho trámite el Letrado de la Comunidad de Madrid, mediante escrito presentado en fecha 21 de septiembre de 2021, su oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala dicte sentencia desestimando el recurso de casación interpuesto de contrario, con expresa imposición de las costas causadas.

**OCTAVO.-** Por diligencia de ordenación de 8 de octubre de 2021 y de conformidad con el acuerdo de 6 de abril de 2021 del Excmo. Sr. Presidente de la Sala, se acordó pasar las actuaciones del presente recurso a esta Sección Tercera.

**NOVENO.-** Terminada la sustanciación del recurso, se acordó por providencia de 3 de marzo de 2022 que no había lugar a la celebración de vista pública, al considerarla innecesaria ateniendo a la índole del asunto, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 5 de abril de 2022, fecha en la que tuvo lugar el acto .



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- La cuestión litigiosa y la sentencia de instancia.

**A)** El presente recurso de casación núm. 3905/2020, lo interpone la entidad ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A., contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 26 de febrero de 2020, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 1032/2018, interpuesto por la referida entidad contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de EOC de Obras y Servicios, S.A. (luego adquirida por ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A.) a la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid el 11 de junio de 2014, reclamando el pago de 22.003,21 € en concepto de intereses de demora por retraso en el pago de determinadas certificaciones correspondientes a la obra "Construcción de 8 unidades de ESO en el Instituto Carpe Diem en Fuenlabrada".

**B)** La Sala de instancia interpreta que, en los contratos de obra, de acuerdo con la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el comienzo del cómputo de plazo de prescripción de los intereses de demora se produce, no en la fecha en la que se pagan las certificaciones de obra sino a partir de la liquidación definitiva. Así, considera que habiendo cumplido las dos partes con la prestaciones propias del contrato, y teniendo en cuenta que las relaciones jurídicas de él derivadas estaban concluidas en la fecha del cobro de la certificación final, el plazo de los 4 años previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria se interrumpió antes de finalizar por la reclamación en vía administrativa de fecha 11 de junio de 2014, pero desde esta fecha hasta la interposición del recurso contencioso-administrativo, el 15 de noviembre de 2018, transcurren más de 4 años sin interrupción alguna del plazo correspondiente por lo que el derecho del contratista a reclamar a la Comunidad el pago de los intereses de demora habría prescrito.

Así dice la sentencia recurrida:

"Primero.- Se impugna en este Recurso contencioso-administrativo la desestimación por silencio administrativo, de la solicitud de la mercantil EOC de Obras y Servicios, S.A. a la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid de fecha 11 de junio de 2014, relativa al pago de la cantidad de 22.003,21 euros en concepto de intereses de demora por retraso en el pago de las certificaciones 1, 2, 3, 4, 5 y 6 correspondientes a la obra "Construcción de 8 unidades de ESO en el Instituto Carpe Diem en Fuenlabrada".

Segundo.- El Letrado de la Comunidad de Madrid, en su escrito de contestación a la demanda, sostiene que ha prescrito el derecho al cobro de la mercantil recurrente, por haber transcurrido más de 4 años entre la fecha de la reclamación en vía administrativa, y el escrito de interposición del presente Recurso contencioso-administrativo.

Tercero.- El artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre. General Presupuestaria, dispone lo siguiente: (...)

En el caso objeto de este Recurso, consta en el expediente administrativo que la recepción de las obras se produjo el día 27 de noviembre del año 2012, a partir de cuyo momento comenzaba a transcurrir el plazo de garantía de un año previsto en la cláusula 39 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, y que la resolución por la que se aprobó la certificación final es de 26 de febrero de 2013, abonándose al contratista el día 27 de junio de 2013.

Del examen de las actuaciones y del expediente administrativo resulta que con el pago de la mencionada certificación final, se produce la liquidación del contrato, y la Comunidad de Madrid con dicho pago cumple con la totalidad de las obligaciones que le corresponden, como resulta de ese pago total del precio y del previo acto de recepción sin reservas que lleva a cabo la Administración.

Así pues y de acuerdo con la doctrina de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, referida a que en los contratos de obra el comienzo del cómputo del plazo de prescripción de los intereses de demora se produce no en la fecha en la que se pagan las certificaciones de obra sino a partir de la liquidación definitiva, determina que habiendo cumplido las dos partes con las prestaciones propias del contrato, y que las relaciones jurídicas de él derivadas estaban concluidas desde la fecha de cobro de la certificación final, lleva a considerar que el plazo de 4 años previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria se interrumpió antes de finalizar por la reclamación en vía administrativa de fecha 11 de junio de 2014, pero sin embargo, desde esta última fecha hasta la de interposición de este Recurso contencioso-administrativo el día 15 de noviembre de 2018, transcurren más de 4 años sin interrupción alguna del plazo correspondiente, por lo que en este último momento sin duda había prescrito el derecho de la contratista a reclamar a la Comunidad el pago de los intereses de demora, por lo que se desestima el Recurso contencioso-administrativo."

### SEGUNDO.- La preparación del recurso de casación y las cuestiones que revisten interés casacional.



**A)** Contra la referida sentencia se ha preparado recurso de casación por la representación procesal de ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A. por considerar vulnerados los apartados 1 y 3 del artículo 235 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), en relación con el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP) y la jurisprudencia que, en materia de intereses de demora, se ha desarrollado sobre el cómputo de los plazos de prescripción en aplicación de ese artículo 25 LGP.

La recurrente plantea dos cuestiones diferenciadas de interés casacional, por una parte, la determinación de si puede equipararse la aprobación de la certificación final (o del pago de la misma) a la liquidación del contrato, y en particular, los efectos que ello puede implicar en el inicio del cómputo del plazo de prescripción establecido en el artículo 25 LGP, fijando la doctrina de cuando se debe de considerar iniciado dicho plazo, si desde la propia liquidación contractual o desde algún momento anterior a esta. Y, por otra parte, plantea el recurrente la necesidad de determinar si ante la falta de resolución expresa por parte de la Administración de una solicitud o reclamación en vía administrativa se puede aplicar el plazo de prescripción de ese mismo artículo 25 LGP.

**B)** Las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son, según el auto de 29 de abril de 2021, las siguientes:

1ª.- Determinar si el dies a quo del plazo de prescripción previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria en el ámbito del pago de intereses por certificaciones de obra, viene determinado por la fecha en la que se liquida la última certificación de obra o cuando se procede a la liquidación definitiva del contrato de obras, vinculada con el plazo de garantía y la devolución de las fianzas prestadas.

2ª.- Determinar la forma en que debe aplicarse el instituto de la prescripción extintiva en aquellos casos en que ha sido formulada por el contratista reclamación de intereses de demora por retraso en el pago de certificaciones de obra ya liquidadas dentro del plazo de prescripción fijado por el artículo 25 de la LGP y la Administración omite dictar y notificar resolución sobre aquella reclamación; más concretamente, si puede considerarse que el plazo de prescripción interrumpido con la citada reclamación se reinicia de nuevo y puede considerarse transcurrido definitivamente si no se acude a la vía jurisdiccional hasta una fecha posterior a los 4 años desde la citada reclamación.

**C)** En el reseñado auto se recordaba que han sido admitidos anteriormente asuntos relacionados con el presente, en concreto el RCA 3291/2017, resuelto por sentencia de 10 de junio de 2020, y el RCA 416/2018, resuelto por sentencia de 10 de febrero de 2020, ambas de la Sección Cuarta, de esta Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, así como, más recientemente, el RCA 7680/2019, con auto de admisión de 21 de febrero de 2021, y en el que, añadimos ahora, ha recaído sentencia de 29 de noviembre de 2021 de esta Sección Tercera.

**TERCERO.- Sobre la primera cuestión de interés casacional: el dies a quo del plazo de prescripción para el pago de intereses por certificaciones de obra; si debe ser la fecha en la que se liquida la última certificación de obra o cuando se procede a la liquidación definitiva del contrato de obras.**

**A) Precedentes de la Sala.**

1. En la **STS 1394/2021, 29 de noviembre (RCA 7680/2019)** de esta Sección Tercera recaída en un supuesto sustancialmente igual y en el que la sentencia de instancia, de la misma Sección Tercera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contenía el mismo razonamiento y coincidían los mismos hechos -al margen de los cambios de fechas y partes- recogimos la doctrina que venía fijando la Sección Cuarta de esta Sala en los siguientes términos.

"B) La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

En la **sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2020 (RC 3291/2017)** fijamos la siguiente doctrina acerca del cómputo del plazo de prescripción con respecto a la cuestión planteada consistente en determinar si el "dies a quo" del plazo de prescripción previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria en el ámbito del pago de intereses por certificaciones de obra, viene determinado por la fecha de recepción de las obras, por la fecha de devolución de la garantía o bien si resulta de aplicación una fecha distinta:

<<Acorde con la doctrina expuesta en el fundamento anterior, que responde a la cuestión de interés casacional suscitada, debemos señalar que el "dies a quo" no es cuando se liquida la última certificación de obra, como sostiene el Ayuntamiento recurrente, sino cuando se produce la liquidación definitiva del contrato de obras, vinculada con el plazo de garantía y la devolución de las fianzas prestadas.>>

La referida doctrina se sustenta en las siguientes consideraciones jurídicas:





<<La **Sentencia de 8 de julio de 2004 (recurso de casación para la unificación de doctrina n.º 185/2003)**, citando un precedente invocado en muchas de nuestras sentencias, que es la Sentencia de 26 de enero de 1998, declara que << Esta doctrina consiste en definitiva en valorar, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, un sólo contrato de obra, y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva. (...) Y debe declararse que, a tales efectos, la misma sustancia jurídica de obligación parcial corresponde a las certificaciones de obra que a la reclamación del importe de las que hayan sido encargadas al mismo contratista como complementarias de la obra inicialmente pactada como principal>>.

En este mismo sentido se expresa nuestra **Sentencia de 23 de junio de 2009 (recurso de casación n.º 3131)**, que tras recoger la jurisprudencia dictada sobre el inicio del cómputo de plazo de prescripción, concluye que << Fácilmente se comprende que no es el criterio establecido en aquella sentencia de 3 de octubre de 2006, sino el establecido en el conjunto de sentencias de las que hemos dado cuenta en el apartado precedente, el que constituye en sentido propio, por su reiteración, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo sobre cuestiones similares a la que aquí hemos de resolver. Y fácilmente se desprende que en un supuesto como el que ahora enjuiciamos, definido por los hechos relevantes a los que nos referimos en el fundamento de derecho primero de esta sentencia, tampoco esa jurisprudencia avala, antes al contrario, la apreciación de prescripción a la que llegó la sentencia recurrida>>.

En el mismo sentido, con cita de la anterior sentencia y haciendo una panorámica de nuestra jurisprudencia, la **Sentencia de 15 de septiembre de 2009, recurso de casación para la unificación de doctrina n.º 269/2008**, señala que << A tal efecto y además de las referidas sentencias de contraste, cabe acudir por ser de las más actuales a la sentencia de 2 de abril de 2008, que contempla la situación en los siguientes términos: "B) La sentencia recurrida basa su decisión en la doctrina sentada por este Tribunal Supremo en la suya de 31 de enero de 2003, dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina número 166 de 2002. En esta sentencia, antes en la de 26 de enero de 1998 (recurso de apelación 353 de 1991) y luego en las de 8 de julio de 2004 (recurso de casación para la unificación de doctrina 185 de 2003) y 27 de abril de 2005 (recurso de casación 930 de 2003), se ha fijado como doctrina una que "consiste en definitiva en valorar, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, un sólo contrato de obra, y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva"; añadiendo a continuación que "debe declararse que, a tales efectos, la misma sustancia jurídica de obligación parcial corresponde a las certificaciones de obra que a la reclamación del importe de las que hayan sido encargadas al mismo contratista como complementarias de la obra inicialmente pactada como principal". Doctrina que va precedida de una afirmación en la que se lee "que aplicar en esta situación (de falta de liquidación definitiva) la prescripción comporta un trato profundamente discriminatorio para ambas partes contratantes, pues mientras los derechos del contratista están prescribiendo los de la Administración, derivados del contrato, se encuentran intactos y son ejercitables en cualquier momento sin que la prescripción haya comenzado>>.

Añadiendo, con cita de la sentencia de 8 de julio de 2004 antes transcrita en parte, que << Esa contradicción advertida sobre la misma cuestión debe ser resuelta dando primacía a la solución que siguieron esa sentencia de contraste, por ser esta última sustancialmente coincidente con el criterio que sentó la Sección Quinta de esta Sala en la Sentencia de 26 de enero de 1998. En esta última sentencia se recuerda la jurisprudencia que niega que las certificaciones parciales tengan autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal y las configura como dependientes de este, y con este punto de partida se rechaza el criterio de prescripción que supedita esta al mero transcurso del tiempo entre la expedición de la certificación y su reclamación. (...) Se añade que no puede alegar la prescripción quien con su conducta impide que la relación jurídica con los contratantes quede terminada, y que así actúa la Administración que no procede, como es su deber, a la liquidación definitiva y a la cancelación de las fianzas prestadas, a que viene obligada en virtud de lo dispuesto en los artículos 55 y 57 de la L.C.E. (...) Se dice también que aplicar en esta situación (de falta de liquidación definitiva) la prescripción comporta un trato profundamente discriminatorio para ambas partes contratantes, pues mientras los derechos del contratista están prescribiendo los de la Administración, derivados del contrato, se encuentran intactos y son ejercitables en cualquier momento sin que la prescripción haya comenzado. (...) Y se termina declarando que es erróneo computar los plazos prescriptorios atendiendo exclusivamente a los avatares de las certificaciones, con olvido del hecho de estar integradas en el contrato del que forman parte y donde las incidencias de este tienen influencia decisiva en aquéllas. (...) Esta doctrina consiste en definitiva en valorar, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, un sólo contrato de obra, y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva>>.

2. A las anteriores SSTS 728/2020, de 10 de junio (RCA 3291/2017) de la Sección Cuarta, y 1394/2021, de 29 de noviembre (RCA 7680/2019) de esta Sección Tercera, debemos añadir, como ya se anticipaba en el auto de admisión, la **STS 166/2020, de 10 de febrero (RCA 416/2018)** de la Sección Cuarta, que fija la siguiente doctrina:



"que para la fijación del dies a quo a los efectos del cómputo del plazo de prescripción para reclamar intereses por demora en el pago de certificaciones de obra se valorará como un solo contrato la existencia del principal y complementarios y, además, que el inicio del cómputo de la prescripción, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, será la fecha de liquidación definitiva, sin perjuicio de que, en casos concretos y por las circunstancias concurrentes, existan hechos posteriores que permitan apreciar el fin de la relación contractual en otro momento."

**3.** Y, en la misma línea de razonamiento, la **STS 1257/2021, de 25 de octubre (RCA 8243/2019)** de esta Sección Tercera :

"Como vimos, la cuestión que según el auto de admisión del recurso reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar cuál es el dies a quo del plazo de prescripción de las acciones del contratista de la Administración, en caso de obras adicionales ejecutadas al margen del contrato, cuando no hay liquidación definitiva del contrato principal.

La respuesta a esa cuestión exige que, mediante la interpretación concordada de lo dispuesto en los artículos 110.3 y 147 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (ahora, artículos 210 y 243 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), esta Sala se pronuncie sobre si, para el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar el importe de los trabajos, es necesaria en todo caso la liquidación definitiva (posición de la recurrente), o si debe entenderse, como señala la sentencia recurrida, que no existiendo liquidación cabe considerar que la prescripción se inicia cuando se produzcan otros hechos - como la certificación final de las obras o la devolución de las garantía definitivas- que determinan la conclusión o extinción de la relación contractual.

En realidad, la Sala de instancia no invoca, a efectos de prescripción, los citados artículos 110.3 y 147 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues, precisamente porque entiende que la reclamación controvertida se refiere a trabajos realizados al margen del contrato, considera de aplicación el plazo de prescripción previsto con carácter general en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No obstante, como la Sala de instancia -según hemos visto en el apartado anterior- realiza el cómputo de la prescripción a partir del momento en que entiende que se produjo la conclusión o extinción de la relación contractual, debemos dar respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión del recurso de casación, esto es, si para el inicio del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar es exigible en todo caso la liquidación definitiva del contrato o si, a falta de un acto formal de liquidación, puede entenderse finalizada la relación contractual -con lo que empieza a contarse el plazo de prescripción- a partir de actos concluyentes como son la certificación final, tras la medición de las obras, y la devolución de las garantías definitivas.

Fácilmente se advierte que, por su propia singularidad, el caso que examinamos no es el más adecuado para servir de base a una formulación jurisprudencial de alcance general.

Aun así, damos respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión del presente recurso de casación señalando que, a efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración, aun no existiendo el acto formal de liquidación del contrato previsto en el artículo 110.4, en relación con el artículo 147, ambos del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (ahora artículos 210.4 y 243 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), cabe considerar que la prescripción se inicia cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las garantía definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual."

**4.** Finalmente la **STS 451/2022, de 19 de abril (RCA 6677/2018)** de esta Sección Tercera , razona:

"SEGUNDO. (...) En definitiva, este Tribunal ha afirmado que también en los supuestos en los que no se practique la liquidación del contrato empieza a computarse el plazo de prescripción de la acción para reclamar el importe de las obras realizadas tomando en estos casos como *dies a quo* la conclusión o extinción de la relación contractual.

En el presente caso, la resolución expresa del contrato y la incautación de la fianza, quedó firme por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27/4/2000, momento en el que comienza el cómputo del plazo de prescripción de la acción del recurrente para reclamar a la Administración.

La posterior devolución de la fianza en el año 2015 al concesionario estuvo motivada por la imposibilidad de ejecutarla al haber prescrito esa facultad para la Administración tras pasar más de quince años después de su incautación sin haberla hecho efectiva, por lo que no puede considerarse esta fecha como el momento de



inicio para el cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar por las cantidades que pudiera arrojar la liquidación pendiente.

Por otra parte, el plazo de prescripción es el de cuatro años previsto en el art. 25.1.a) de la LGP 47/2003, para reclamar el derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos, contándose el plazo desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación.

Por ello, tal y como acertadamente afirma la sentencia de 31 de julio de 2017 del Juzgado del Juzgado del Contencioso-administrativo nº 3 de León, "El hecho de que no se liquidase en su día el contrato no permite mantener indefinidamente abierto el plazo para reclamar lo que se considera debido, porque no es requisito previo ni inexcusable para que la prescripción produzca efecto, según señala el Tribunal Supremo en la sentencia de 16 de febrero de 2004 (rec. 8797/1998). Y añade que la prescripción habría operado, sin que sea aplicable el plazo general supletorio del art. 1964.2 del CC (quince años en esos momentos) sino el de 4 años propio de la legislación administrativa, recogido en el art. 25 de la Ley General Presupuestaria, que afecta tanto al derecho al reconocimiento o liquidación "de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos", como al derecho "a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes">>."

Y fija la siguiente doctrina:

"En los supuestos de resolución del contrato en los que no se haya practicado la liquidación el *dies a quo* para cómputo del plazo de prescripción de la acción que tiene el contratista para reclamar el importe de las obras realizadas con arreglo al proyecto empieza con la conclusión o extinción de la relación contractual."

### **B) Síntesis de la doctrina de la Sala.**

En definitiva, a la vista de las SSTS recaídas en asuntos relacionados con el presente, la STS 728/2020, de 10 de junio (RCA 3291/2017), establece como respuesta a la cuestión de interés casacional que el "dies a quo" no es cuando se liquida la última certificación de obra sino "cuando se produce la liquidación definitiva del contrato de obras, vinculada con el plazo de garantía y la devolución de las fianzas prestadas". Por su parte, la STS 166/2020, de 10 de febrero (RCA 416/2018) establece como doctrina a considerar "que para la fijación del dies a quo a los efectos del cómputo del plazo de prescripción para reclamar intereses por demora en el pago de certificaciones de obra se valorará como un solo contrato la existencia del principal y complementarios y, además, que el inicio del cómputo de la prescripción, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, será la fecha de liquidación definitiva, sin perjuicio de que, en casos concretos y por las circunstancias concurrentes, existan hechos posteriores que permitan apreciar el fin de la relación contractual en otro momento". La STS 1257/2021, de 25 de octubre (RCA 8243/2019), establece como doctrina que "a efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración, aun no existiendo el acto formal de liquidación del contrato (...), cabe considerar que la prescripción se inicia cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las garantía definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual". Y, por su parte, la STS 451/2022, de 19 de abril (RCA 6677/2018) fija la siguiente doctrina "en los supuestos de resolución del contrato en los que no se haya practicado la liquidación el dies a quo para cómputo del plazo de prescripción de la acción que tiene el contratista para reclamar el importe de las obras realizadas con arreglo al proyecto empieza con la conclusión o extinción de la relación contractual".

### **C) Aplicación de la doctrina anterior al presente recurso.**

A la vista de lo reseñado en estas sentencias, entendemos que debe confirmarse la sentencia de instancia al resolver la controversia planteada atendiendo a las concretas circunstancias concurrentes en la misma.

Aquí los hechos son claros: (i) la recepción de las obras el 27 de noviembre de 2012; (ii) con la recepción de las obras comenzaba de conformidad con lo señalado en la cláusula 39 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares rector del contrato, el plazo de garantía, que era de un año; (iii) la aprobación de la certificación final el 26 de febrero de 2013; (iv) con abono a la mercantil recurrente el día 27 de junio de 2013; (v) reclamación el 11 de junio de 2014; y (vi) interposición del recurso contencioso administrativo el 15 de noviembre de 2018.

Lo relevante es que, como se desprende de las actuaciones, producido el acto de recepción y la expedición de la certificación final y su pago a la recurrente, ha de entenderse liquidado el contrato. Señala al respecto la sentencia que "con el pago de la mencionada certificación final, se produce la liquidación del contrato, y la Comunidad de Madrid con dicho pago cumple con la totalidad de las obligaciones que le corresponden, como resulta de ese pago total del precio y del previo acto de recepción sin reservas que lleva a cabo la Administración". Y añade "de acuerdo con la doctrina de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, referida a que en





los contratos de obra el comienzo del cómputo del plazo de prescripción de los intereses de demora se produce no en la fecha en la que se pagan las certificaciones de obra sino a partir de la liquidación definitiva, determina que habiendo cumplido las dos partes con las prestaciones propias del contrato, y que las relaciones jurídicas de él derivadas estaban concluidas desde la fecha de cobro de la certificación final". Para concluir "que el plazo de 4 años previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria se interrumpió antes de finalizar por la reclamación en vía administrativa de fecha 11 de junio de 2014, pero sin embargo, desde esta última fecha hasta la de interposición de este Recurso contencioso-administrativo el día 15 de noviembre de 2018, transcurren más de 4 años sin interrupción alguna del plazo correspondiente, por lo que en este último momento sin duda había prescrito el derecho de la contratista a reclamar a la Comunidad el pago de los intereses de demora".

Como alega la Comunidad de Madrid, se había producido la recepción de las obras sin reserva alguna por la Administración, y por tanto se había procedido a expedir la certificación final, abonándola a la mercantil actora, cabe considerar que a dicha fecha no había ya obligación pendiente alguna de la que fuera acreedora la recurrente, artículo 235.3 TRLCSP, por lo que, como señala la sentencia recurrida, "las relaciones jurídicas de él derivadas estaban concluidas desde la fecha de cobro de la certificación final".

Así las cosas, considerando la fecha de pago de la certificación final, 27 de junio de 2013, la reclamación de la recurrente para el abono de los intereses controvertidos efectuada el 11 de junio de 2014, que interrumpe el plazo de prescripción de cuatro años, y la ausencia de nueva reclamación por la actora hasta el 15 de noviembre de 2018, ha de concluirse necesariamente en la prescripción del derecho de la contratista a reclamar el pago de los intereses de la cantidad reclamada.

A la vista de la doctrina y de los hechos anteriores nada más hay que añadir, en este caso, a la primera cuestión de interés casacional, sin necesidad de otras consideraciones sobre el artículo 235 TRLCSP.

**CUARTO.- Sobre la segunda cuestión de interés casacional: si ante la falta de resolución expresa por parte de la Administración de una solicitud o reclamación en vía administrativa se puede aplicar el plazo de prescripción del artículo 25 LGP .**

Antes recogimos la literalidad de la cuestión planteada. Veamos la respuesta que cabe dar a la misma.

#### **A) El artículo 25 de la Ley General Presupuestaria .**

El artículo 25 LGP que lleva por título "Prescripción de las obligaciones", determina:

"1. Salvo lo establecido por leyes especiales, **prescribirán a los cuatro años:** a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o **desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.**

b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

2. Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil.

3. Las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal que hayan prescrito, serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente."

#### **B) Precedentes de la Sala.**

1. En la **STS 469/2021, de 6 de abril (RCA 5139/2019)** de la Sección Cuarta , con carácter general se dijo que:

"la aprobación de la liquidación definitiva del contrato sin expresar salvedad al respecto no impide la reclamación de las cantidades debidas en concepto de intereses por demora en el pago del importe por revisión de precios del liquidado en certificaciones de obra, dentro del plazo previsto por el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria."

2. Y la **STS 1394/2021, 29 de noviembre (RCA 7680/2019)** de esta Sección Tercera , sobre la interpretación del artículo 25 LGP, a la que nos referíamos en el Fundamento de Derecho Tercero, apartado A, núm. 1, por su absoluta similitud con el presente recurso, considera:

"En efecto, no compartimos la tesis argumentada que desarrolla la defensa letrada de la mercantil recurrente, relativa a que no cabe aplicar el instituto de la prescripción extintiva en aquellos supuestos en que la Administración obligada al pago de los intereses de demora incumple la obligación de resolver, que se sustenta en el argumento de que cabe entender que el contratista reclamante no debe arrostrar la carga de



impugnar la inactividad de la Administración en abonar intereses de demora reclamados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, porque esta tesis resulta incompatible con la naturaleza de la prescripción, cuya finalidad es la de proporcionar seguridad jurídica a las relaciones jurídicas interprivatos y a las que los particulares entablen con las Administraciones Públicas que determina la extinción de las obligaciones o responsabilidades contraídas por el transcurso del tiempo legalmente previsto sin exigir su cumplimiento ejercitando las oportunas acciones.

En este sentido, cabe significar que la interpretación unitaria del artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que propugna la parte recurrente, supondría de facto reconocer la imprescriptibilidad de la acción de reclamación de intereses de demora mientras la Administración no dictara una resolución expresa sobre la petición formulada, ignorando la institución del silencio administrativo, y vaciando de contenido la regulación sobre el computo del plazo de prescripción establecida en la citada Ley Presupuestaria.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo que menciona la parte recurrente, referida a que no corren los plazos para interponer el recurso contencioso-administrativo cuando la Administración incumple la obligación de resolver, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, no resulta aplicable en este supuesto, porque en las sentencias invocadas la ratio decidendi se sustenta en tratar de garantizar el derecho de acceso a un Tribunal, de modo que se satisfaga el derecho a la tutela judicial efectiva enunciado en el artículo 24 de la Constitución, mientras que el caso que enjuiciamos en este recurso de casación versa sobre el computo del plazo de prescripción de la acción de reclamación de intereses de demora, en materia de contratación administrativa, dirigida contra la Administración pública, cuya regulación está expresamente establecida en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria."

Y sentábamos la siguiente doctrina:

"El artículo 25 de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con lo dispuesto en los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debe interpretarse en el sentido de que procede declarar extinguida por prescripción la acción de reclamación de intereses de demora, derivada del retraso en el cumplimiento del pago por parte de la Administración pública contratante, por el transcurso del plazo de 4 años, computados desde la fecha de la liquidación definitiva del contrato de obras hasta el momento en que se interponga el correspondiente recurso contencioso-administrativo (teniendo en cuenta, en su caso, las interrupciones que se hubieren producido en vía administrativa), sin que a ello sea óbice el hecho de que la Administración haya desestimado por silencio la reclamación formulada."

Y el día inicial, o "dies a quo" para computar el plazo de cuatro años, es, conforme al artículo de la LGP antes citado, *"desde el día en que el derecho pudo ejercitarse"*.

### **C) Examen y aplicación al presente recurso.**

La mercantil recurrente con fecha 11 de junio de 2014 interesó ante la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, el abono de 22.003,21 euros en concepto de intereses de demora por pago tardío de las certificaciones de obra relacionadas en el seno del contrato de obras que nos ocupa.

A dicha fecha 11 de junio de 2014, la actora ya había cuantificado la cantidad que entendía se le adeudaba por esta Administración, por lo que dicha fecha debe considerarse como el día en el que derecho pudo ejercitarse, pues así se hizo efectivamente, por lo que considerando que desde dicha fecha no se realiza acción alguna de reclamación hasta noviembre de 2018, debemos entender que su acción estaba prescrita.

Si se entendiera, como pretende la recurrente, que con una reclamación basta para mantener indefinidamente su derecho, se estaría subvirtiendo la reseñada institución, siendo así que es obligación del titular del derecho su ejercicio dentro de los plazos legalmente fijados para evitar su extinción.

En consecuencia, -y de conformidad con la doctrina que ahora se reitera y que se ha transcrito en el apartado anterior- procede desestimar el presente recurso.

### **QUINTO.- Sobre las costas.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, la Sala acuerda que no procede la imposición de las costas del recurso de casación y, en referencia a las costas de instancia, se mantienen los pronunciamientos de la sentencia recurrida.



## FALLO

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

**Primero.-** No haber lugar al recurso de casación núm. 3905/2020 interpuesto por la entidad ASCH Infraestructuras y Servicios, S.A. contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 26 de febrero de 2020, recaída en el recurso núm. 1032/2018.

**Segundo.-** No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, manteniéndose el pronunciamiento de las costas de la sentencia de instancia.

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

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ