



Roj: **STS 4534/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4534**

Id Cendoj: **28079130032021100203**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **29/11/2021**

Nº de Recurso: **7680/2019**

Nº de Resolución: **1394/2021**

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

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 7096/2019,**
ATS 2562/2021,
STS 4534/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.394/2021

Fecha de sentencia: 29/11/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7680/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 23/11/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

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

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

Transcrito por: MAS

Nota:

R. CASACION núm.: 7680/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1394/2021

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 29 de noviembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado bajo el número 7680/2019, interpuesto por la procuradora de los tribunales doña Celina Casanova Machimbarrena en nombre y representación de EDHINOR S.A., bajo la dirección letrada de don Pedro Martínez Hernández, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de septiembre de 2019, dictada en el recurso contencioso administrativo número 912/2018.

Ha sido parte recurrida la Procuradora de los Tribunales el Letrado de la Comunidad de Madrid, en representación y defensa del Servicio Madrileño de Salud.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso administrativo número 912/2018 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó sentencia el 23 de septiembre de 2019, cuyo fallo dice literalmente:

<< Que desestimamos en su integridad el Recurso contencioso-administrativo promovido por la mercantil Edhinor, S.A. contra la desestimación por silencio administrativo, de la solicitud a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid de fecha 4 de mayo de 2009, reiterada por escrito de 27 de septiembre de 2011, reseñadas en el >>Fundamento de Derecho Primero, imponiendo las costas a la parte recurrente con los límites del último Fundamento de Derecho.>>

La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso contencioso-administrativo con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

<<El artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dispone lo siguiente:

" Artículo 25. Prescripción de las obligaciones.

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. "

En el caso objeto de este Recurso, consta en el expediente administrativo que la recepción de las obras se produjo el día 20 de febrero del año 2006, a partir de cuyo momento comenzaba a transcurrir el plazo de garantía de un año previsto en la cláusula 42 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, y que la resolución por la que se aprobó la certificación final es de 29 de diciembre de 2006, abonándose al contratista el día 5 de enero de 2007.

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 4 de mayo de 2009, y que volvió a interrumpirse antes del transcurso de dicho plazo por la nueva reclamación de 27 de septiembre de 2011, pero sin embargo, desde esta última fecha hasta la de interposición de este Recurso contencioso-administrativo el día 9 de enero de 2018, transcurren más de 6 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.

Cuarto.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1992, de 13 de julio, procede imponer las costas procesales a la recurrente si bien, por aplicación de lo dispuesto en el número 3 del artículo citado, la cifra máxima por este concepto se limitará a la cantidad de 500 euros, a la que se añadirá el IVA correspondiente.>>

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de la mercantil EDIHINOR S.A. recurso de casación, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado mediante Auto de 15 de noviembre de 2019 que, al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dicto auto el 18 de febrero de 2021, cuya parte dispositiva dice literalmente:

<<PRIMERO.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación de la entidad Edhinor, S.A. contra la sentencia estimatoria dictada el 23 de septiembre de 2019 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en los autos del procedimiento ordinario núm. 912/2018.

SEGUNDO.- Precisar que la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es: 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 liquidada 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 la contenida en los artículos 42. 1, 2 y 3 y el artículo 44.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actuales artículos 21 y 25 de la Ley 39/2015, de 1 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y el artículo 25.1 a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

CUARTO.- Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

SEXTO.- Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.>>

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 12 de marzo de 2021, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en la Sección Cuarta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. Por Providencia de 13 de abril de 2021, de conformidad con el acuerdo de 6 de abril de 2021 del Excmo. Sr. Presidente de la Sala, pasen las actuaciones de presente recurso a la Sección Tercera de esta misma Sala en el esto de tramitación en que actualmente se halle para continuar su sustanciación en esta última.



QUINTO.- La representación procesal de la entidad EDHINOR, S.A. presentó escrito de interposición del recurso de casación el 17 de mayo de 2021, en el que tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

<<dicte Sentencia por la que, casando y anulando la aquí recurrida, estime el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, reconociendo el derecho de la entidad actora a percibir los intereses de demora por el pago tardío de las certificaciones correspondientes a la obra de "CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE SALUD MIRASIERRA, EN MADRID, EXPEDIENTE NÚMERO 07-00017.4/2004, por importe de 33.895,17 euros, así como los intereses legales de la anterior cantidad, imponiendo las costas a la parte demandada." >>

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 18 de mayo de 2021, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó la letrada de la Comunidad de Madrid, en nombre y representación del Servicio Madrileño de salud mediante escrito de oposición presentado el 22 de julio de 2021, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPPLICO:

<<dicte en su día Sentencia desestimatoria del mismo, conforme a lo señalado en el presente escrito. >>

SÉPTIMO.- Por providencia de 21 de julio de 2021, se acuerda, no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia de 20 de septiembre de 2021 se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señala este recurso para votación y fallo el día 23 de noviembre de 2021, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso y la sentencia impugnada dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de septiembre de 2019 .

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil EDHINAR S.A.I, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de septiembre de 2019, que desestimó el recurso contencioso-administrativo promovido contra la desestimación por silencio de la solicitud formulada por dicha sociedad ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid el 4 de mayo de 2009, reiterada por escrito presentado el 27 de septiembre de 2011, reclamando el pago de la cantidad de 33.895,17 euros en concepto de intereses de demora por el retraso en el pago de determinadas certificaciones de obras y facturas emitidas en relación con la obra "Construcción del Centro de Salud de Mirasierra de Madrid", expediente número 07-CV-00017.4/204.

La sentencia impugnada fundamenta la decisión de desestimar el recurso contencioso-administrativo con base en la doctrina del Tribunal Supremo formulada en relación con la aplicación del artículo 25 de la Ley General Presupuestaria, que determina que en los contratos de obra, a los efectos del computo del plazo de prescripción de los intereses de demora, hay que tener en cuenta, no las fechas en que se produjo el pago de las certificaciones de obra, sino a partir de la liquidación definitiva. Ello lleva a considerar que, en el supuesto enjuiciado, la acción de reclamación había prescrito, al haber transcurrido entre la fecha en que quedó interrumpido el plazo de prescripción por la solicitud formulada en vía administrativo (4 de mayo de 2009 y el 27 de septiembre de 2011) y la fecha de interposición del recurso contencioso-administrativo (9 de enero de 2018), más de seis años sin interrupción alguna, lo que supera el plazo de 4 años previsto en el citado precepto legal.

El recurso de casación se sustenta en la infracción del artículo 42.1.2 y 3 y del artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , así como del artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria .

Se hace mención a las normas específicas que regulan la reclamación de intereses devengados como consecuencia del retraso en que hubiere incurrido la Administración al abonar el precio de los contratos de obra.

A este respecto, se aduce que el artículo 99 de la Ley Contratos de las Administraciones Públicas establecía, en su apartado I, que el contratista tendrá derecho al abono de la prestación realizada en los términos establecidos en esta Ley y en el contrato y con arreglo al precio convenido, precisando, en el apartado 4, que la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la



fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato. Seguidamente, el citado precepto precisaba que, en caso de demora, la Administración había de abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Se alega también la infracción de la doctrina expuesta en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2020 (RC329/2017), que señala con total claridad que el plazo de prescripción del derecho a reclamar intereses de demora por retraso en el pago de las certificaciones de obras empieza a contarse desde la fecha de liquidación definitiva del contrato de obras, una vez concluido el plazo de garantías y efectuada la devolución de las fianzas prestadas. Se refiere que la Sala debe pronunciarse sobre un aspecto complementario del citado criterio jurisprudencial, relativo a si una vez efectuada la reclamación de los intereses debidos -e interrumpido, por tanto, el plazo de prescripción- éste se reinicia de nuevo, pudiendo considerarse consumada la prescripción extintiva si en ese plazo no se interpone por el administrado el correspondiente recurso judicial o no se realiza cualquier otro acto formal de reclamación de su derecho; o si, por el contrario, el administrado puede optar por esperar, sin merma de su derecho, la resolución expresa que antes o después, pero en todo caso, la Administración está obligada a dictar, sin tener que arrostrar de forma ineludibles la carga de un proceso judicial que no sería necesario si recayera resolución expresa.

Se invoca la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2014, formulada respecto de la aplicación del silencio, en que se rechazó una doctrina legal relativa a que el plazo para interponer el recurso contencioso administrativo frente a actos presuntos negativos, esto es, desestimatorios de la pretensión, fuese el de seis meses a contar desde el día siguiente a aquél en que, de acuerdo con la normativa específica de dicho acto, se produzca el acto presunto, y lo desestimó en consideración a que quien, mediante una conducta claramente ilegal y contraria al ordenamiento genera una situación de inseguridad jurídica, no puede esgrimir esa inseguridad a su favor, porque nadie puede obtener beneficios de sus propios errores, omisiones o infracciones. Frente a la inseguridad alegada por el Abogado del Estado, la Sala recuerda que si la Administración no informa sobre los plazos para la interposición de los recursos, esos plazos no empiezan a correr, dado que, si no hay acto, no hay notificación, razón por la que el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo no ha comenzado a correr.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo que resuelta aplicable y acerca de la jurisprudencia que estimamos relevante para el enjuiciamiento del presente recurso de casación.

A) El Derecho estatal

El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo el epígrafe "Obligación de resolver", dispone:

<<La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación, a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

4. Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.



En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

6. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

7. El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.>>

El artículo 44 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo el epígrafe "Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio", establece:

<<En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En



estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.>>

El artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, bajo el epígrafe "Prescripción de las obligaciones", dispone:

<<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) 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 finanzas 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>>.

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamenta el recurso de casación, referidas a la vulneración de los artículos 42.1 , 2 y 3 y 44 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del artículo 25.1.a) de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria , así como de la doctrina jurisprudencial formulada respecto de la interpretación de dichos preceptos.

La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se centra en determinar si el contratista asume la carga de impugnar ante los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo la desestimación por silencio de la reclamación efectuada ante la Administración contratante para el abono de intereses de demora devengados por el retraso en el abono del precio, en los términos del artículo 99 de la Ley de Contratos de la Administración Pública, para eludir el plazo de prescripción establecido en el artículo 25.1.a) de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o si, en estos supuestos de inacción de la Administración, cabe considerar interrumpido sine die el plazo de prescripción mientras no se dicte la correspondiente resolución administrativa de forma expresa.

Concretamente, según se expone en el auto de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021, la controversia jurídica que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en 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 liquidada 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 fenicia 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.

A tal efecto, resulta pertinente poner de manifiesto que la respuesta que demos a esta cuestión jurídica comporta resolver si, tal como propugna la defensa letrada de la parte recurrente, la sentencia impugnada ha vulnerado los artículos 42.1, 2 y 3 y 44.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las



Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, al sostener que cabe considerar prescrita la acción de reclamación del pago de los intereses de demora formulada por la mercantil EDHINAR, S.L. porque, teniendo en cuanto la fecha de cobro de la certificación final, y las interrupciones del plazo prescriptivo de 4 años por las reclamaciones efectuadas en vía administrativa el 4 de mayo de 2009 y el 27 de septiembre de 2011, se considera que han transcurrido más de 6 años desde la reiteración de la solicitud de cobro hasta que se interpuso el recurso contencioso-administrativo que fue el 9 de enero de 2018.

Delimitada en estos términos la controversia casacional, esta Sala considera que la sentencia impugnada no ha infringido los artículos 42.1, 2 y 3 y 44.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ni el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, puesto que, aunque la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid no hubiere dictado una resolución expresa respecto de la solicitud presentada el 27 de septiembre de 2011, en referencia a la reclamación de los intereses de demora devengados en relación con la ejecución del contrato de obras del Centro de Salud "Mirasierra" de Madrid, incumpliendo el plazo de resolver que establece la citada ley procedimental, la tardanza de la mercantil interesada en interponer el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de dicha reclamación, que supera el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el citado artículo 25 de la Ley General Presupuestaria, determina que proceda confirmar -tal como hizo el Tribunal de instancia,- la licitud de la resolución adoptada, por silencio, por la citada Consejería de Sanidad.

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 cómputo 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 cómputo 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.

CUARTO.- Sobre la formación de jurisprudencia relativa a la interpretación del artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria .

De conformidad con lo razonado en el precedente fundamento jurídico, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara:

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.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil EDHINAR S.A contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de septiembre de 2019.

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación, manteniendo el pronunciamiento de imposición de costas efectuado en la sentencia impugnada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido tras fijar la doctrina jurisprudencial que hemos expuesto en el precedente Fundamento Jurídico Cuarto de esta sentencia.

Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil EDHINAR S.A. contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de septiembre de 2019.

Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, manteniendo el pronunciamiento de imposición en costas efectuado en la sentencia impugnada.

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

Así se acuerda y firma.