



Roj: **STS 6080/2025 - ECLI:ES:TS:2025:6080**

Id Cendoj: **28079130032025100283**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **23/12/2025**

Nº de Recurso: **7615/2022**

Nº de Resolución: **1716/2025**

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

Ponente: **JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 2540/2022,**
ATS 11645/2023,
STS 6080/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.716/2025

Fecha de sentencia: 23/12/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7615/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/12/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero

Procedencia: SECCION 1ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DEL PAIS VASCO

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: tmrf

Nota:

R. CASACION núm.: 7615/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1716/2025

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Pilar Cancer Minchot

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 23 de diciembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7615/2022 interpuesto por la entidad UTE Infraestructuras S. A. y Excavaciones Viuda de Saiz S. A. (UTE LEGORRETA), representada por el procurador D. David García Riquelme y defendida por los letrados D. José María Macías Castaño, D.ª Elicia Rodríguez Puñal y D. Joanes Labayen Andonaegui, contra la Sentencia n.º 269/2022 de fecha 6 de julio, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el procedimiento ordinario número 153/2021.

Se ha personado como parte recurrida la Comunidad Autónoma del País Vasco, representada por la Letrada del Servicio Jurídico Central de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-UTE Infraestructuras S. A. y Excavaciones Viuda de Saiz S. A. denominada UTE LEGORRETA interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco de 17 de diciembre de 2020 que aprobó la Certificación Final de la obra civil del tramo Legorreta de la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco, con saldo favorable a la Administración de 3.408.423,47 €, si bien la certificación ascendería a 3.408.416,22 € IVA incluido, por haber trabajos realizados pendientes de abonar.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó sentencia nº 269/2022, de fecha 6 de julio, en el recurso contencioso-administrativo n.º 153/2021, cuyo fallo dice literalmente:

«DESESTIMAR EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR LA PROCURADORA DE LOS TRIBUNALES DOÑA AMAYA LAURA MARTINEZ SANCHEZ EN REPRESENTACIÓN DE "ACCIONA INFRAESTRUCTURAS, S.A." Y "EXCAVACIONES VIUDA DE SAINZ, S.A", INTEGRANTES DE LA "UTE LEGORRETA", FRENTE A LA ORDEN DEL CONSEJERO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES DE 17 DE DICIEMBRE DE 2.020, QUE APROBÓ LA CERTIFICACIÓN FINAL DE OBRA DEL CONTRATO DE LA OBRA CIVIL DEL TRAMO LEGORRETA DE LA NUEVA RED FERROVIARIA DEL PAIS VASCO, Y CONFIRMAR DICHA RESOLUCIÓN, CON IMPOSICIÓN DE COSTAS EN LOS TÉRMINOS DEL F.J. QUINTO DE LA PRESENTE.».

La Sala de instancia fundamenta la decisión, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

«PRIMERO.- En el presente proceso se impugna la Resolución del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco de 17 de diciembre de 2.020 que aprobó la Certificación Final de la obra civil del tramo Legorreta de la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco, con saldo favorable a la Administración de 3.408.423,47 €, si bien la certificación ascendería a 3.408.416,22 € IVA incluido, por haber trabajos realizados pendientes de abonar.

La UTE LEGORRETA recurrente, va a sostener en el escrito de demanda situado en los folios 64 a 72 de estas actuaciones, que su objeto es que se declare la prescripción del derecho de la administración demandada a que se reconozca ese saldo a su favor. Para ello comienza por hacer una relación de hechos que parte del contrato suscrito el 13 de noviembre de 2.009 con presupuesto de adjudicación de 68.944.528,40 €, y plazo de ejecución de 30 meses que debía concluir el 15 de junio de 2.012, pero que finalmente concluyó en fecha de 19 de diciembre de 2.014 con una ampliación de plazo que dio lugar a otro proceso de esta misma Sala por sobrecostes debidos a la mayor duración de la obra -nº 403/2020-, formándose en todo caso el acta de recepción de la misma el 28 de abril de 2.015.

En fecha de 2 de noviembre de 2.020 el organismo Euskal Trenbide Sarea, -ETS-, como Director de Obra, remitió a la actora la relación valorada de la certificación final, una vez aprobada por ADIF, a lo que la actora respondió con un escrito de 9 de noviembre oponiéndose a la misma y, tras otros contactos, se dictaba la resolución recurrida



que, sin analizar los reparos hechos por escrito, decía basarse en el artículo 218 de la LECSP 30/2007, de 30 de octubre.

En la fundamentación Jurídica, -páginas 8 a 16-, comienza por citar el apartado 42 del PCAP (plazo de 3 meses a contar de la recepción para aprobar la certificación final) y recibida el 28 de abril de 2015, por causas desconocidas para la actora, no se emitió la certificación final, pretendiendo en cambio un saldo a su favor cinco años después. Seguidamente, argumentando sobre la figura de la prescripción, apunta a que, faltando regla expresa en materia de contratación, es de aplicar la legislación presupuestaria, -R,D-Leg 1/1997, Texto Refundido de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco-, con cita de Sentencia de Sala de lo C-A de la AN de 30 de junio de 2.004. El artículo 44 del TR invocado cifra en cuatro años el plazo aplicable a los derechos de la Hacienda vasca, plazo que debe contarse desde el acta de recepción de 28 de abril de 2015, (mencionando la STS de 16 de febrero de 2.004 (sin más detalle) y sostiene que, a fecha de noviembre de 2.020 no se había producido ningún acto de las partes en relación a la valoración de trabajos y certificaciones de obra, deduciéndose conformidad a falta de actuación interruptiva y en base a esa inactividad, siendo tan evidente la prescripción que la resolución ni siquiera rebate la concurrencia de la misma.

La Administración de la CAPV se opone mediante escrito de 45 páginas de los folios 80 a 102, con los siguientes resumidos fundamentos;

- Alusión al R.C-A nº 403/2020 de esta Sección del tribunal, sobre reclamación por ampliación de plazo al objeto de aclarar su vinculación con este proceso, y que habría surgido en 2.016 al conocer la UTE que el saldo de la certificación final le iba a ser negativo.

- Respecto del marco aplicable y de la encomienda de gestión para la construcción de la red, -siendo competencia de la AGE-, señala que la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario, en su artículo 6.4 excluye que la encomienda de gestión afecte a la recepción de la obra, aludiendo así al convenio marco y a la encomienda de gestión suscritos mediante convenios entre Administración del Estado y del País Vasco, exponiendo diferentes cláusulas de los mismos, y subrayando el Anexo IV sobre recepción y certificación Final y Liquidación de obras competencia del Ministerio de Fomento, que es quien financia la obra y sin cuya supervisión -por medio del ADIF-, no puede ser aprobada la certificación final.

- Se refiere seguidamente a las actuaciones realizadas entre la recepción de la obra y la aprobación de la certificación final (referida al contrato principal con su modificado) Se remite al informe, acompañado como documento nº 5, de ETS como ente al que se encomendó la Dirección de Obra, adjuntándose informe pericial informático respecto de los correos electrónicos y anexos a que ese informe hace mención. (doc. nº 7). Faltaría así a la verdad la recurrente cuando afirma que no se produjo ningún acto de las partes entre ambas fechas. El informe se refiere a las actuaciones más destacables en que han participado la Dirección de Obra, la UTE y ADIF, y consta que la actora conocía el saldo a favor de la Administración que resultaría e incluso prestaba la colaboración manifestada para que ADIF dispusiera de la documentación técnica, sin que se vislumbrase que no fuese a pagar dicho saldo. Se alude también a trámites ante el ADIF y los extremos que este ente solicitó y que retardaron el informe de supervisión. En la fase final se recogen las actuaciones posteriores a partir de esa supervisión y aprobación de la certificación por parte de ADIF, y que se desarrollaban a lo largo del año 2020. Antes, en lo que llama "fase intermedia" anterior a los dos informes de supervisión, se detallan actuaciones con el contratista, -4-2-1- que son reuniones y comunicaciones -doc., nº 5-, destacando dos correos electrónicos de 22 de noviembre de 2.016 y 14 de marzo de 2017, (envío a la UTE del documento revisado según criterio de Ingenieros de Caminos de ETS, y envío por la UTE a ETS de "planos as built" solicitados) del que el primero refleja las propuestas, sin gran diferencia, entre ambas partes y la ausencia de toda manifestación de la UTE de no asumir la certificación derivada, surgiendo no obstante en noviembre de 2016 la mencionada reclamación de perjuicios. También se examina la tramitación entre ETS y ADIF a partir de la propuesta de certificación final de 22 de marzo de 2.017, que se relaciona en detalle en la página 16 del escrito -apartado 4.2.2-. Siguen las actuaciones con el contratista que también se detallan en páginas siguientes, -4.2.3-.

- En la fundamentación de derecho, -folios 90 a 100-, la Administración demandada, se centra primeramente en la doctrina jurisprudencial sobre el "dies a quo" del plazo de prescripción, citando SSTS de 10 de febrero de 2.020 (Cas. 416/2018) o 10 de junio de 2020, de la que deduce que el plazo solo debe contarse desde la liquidación definitiva, en la que no siquiera estamos, y que atender al momento de la recepción solo tendría sentido si se constatase en él un incumplimiento de la ejecución. En este caso es cuando se concreta el saldo de la certificación cuando muestra su negativa al abono, y hasta ese momento no se conoce ni su cuantía ni si ese saldo va a ser abonado de forma voluntaria. De otra parte, la Administración no podía certificar la obra sin cumplir los procedimientos aprobados por ADIF y en los que la UTE participó activamente. Por tanto, el dies a quo solo puede ser el de dicha jurisprudencia (pues según se dice, en caso contrario se trataría de manera discriminatoria a ambas partes contratantes), o bien el que resulta del artículo 44 del TR 1/1997, de 11 de noviembre, con sus interrupciones. De otra parte, analiza la demandada la doctrina referida al plazo de prescripción del Código Civil



junto con la STS de 10 de diciembre de 2.020 (Cas 7692/2019) y otras, que sería válido de entenderse que la legislación presupuestaria no colma el vacío en esta materia, y supondría estar al artículo 1964.2 del CC , -actualmente, cinco años-, con otras precisiones sobre el cómputo en base al estado de alarma declarado en 2.020. Con ninguno de esos criterios habría prescrito en este caso el derecho de la Administración al crédito a su favor de la certificación final de obra.

SEGUNDO.- CRITERIO DEL TRIBUNAL; PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE CUATRO AÑOS Y DIA INICIAL DE SU CÓMPUTO.

La primera apreciación a realizar es que ninguna de las partes ha sostenido con la menor rotundidad en su demanda y contestación que el derecho de la administración a determinar el saldo a su favor de la certificación final de obras prescribiera a los tres meses a contar de la recepción de las obras, a pesar de que se mencione ese plazo trimestral en base al artículo 218 de la LCSP 7/2007, y también de la cláusula 42 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares.

La UTE recurrente situaba antes bien ese plazo en los cuatro años del artículo 44.2 del Texto Refundido 1/1997, de 11 de noviembre , -página 12/13 de su demanda, al punto de que al localizar el " dies a quo" del cómputo de la prescripción en la fecha de 28 de abril de 2.015, el párrafo 54 de dicho escrito de demanda admitía la posibilidad de empezarlo a computar ("siendo generosos") en la fecha de 28 de julio de 2.015, que era en la que concluían esos 3 meses. La conclusión clara es que lo que comenzaba a computarse desde una u otra fecha, eran los 4 años.

Parece en cambio la UTE recurrente computar un plazo de prescripción de tan solo 3 meses cuando se llega a la fase de Conclusiones Sucintas, -así, páginas 3 y 4-, en un intento en mayor o menor medida consciente de alterar y mutar el rumbo alegatorio en sentido opuesto a lo que dispone el artículo 65.1 de la LJCA , y que por ello no debe considerarse, sin perjuicio de que haya que dejar sentado que tales 3 meses no están llamados a encuadrar prescripción alguna, sino, como ocurrirá en la generalidad de los casos, y también en las certificaciones ordinarias, a fijar el límite a partir del cual se garantiza la indemnidad del contratista por impago de la certificación a su favor, (léase, intereses y otras responsabilidades por morosidad) en concordancia de los artículos 200.4, 205.4 y el propio 218.2 de la Ley de 2.007. Nada en absoluto -y, como decimos, así comenzaba entendiéndolo la UTE actora-, permite sostener que se trate de un plazo de prescripción de los derechos que en base a la certificación final de la obra pudiesen resultar favorables a la Administración contratante.

Para la Administración demandada ese plazo cuatrienal es también una de las dos opciones -la principal-, que igualmente maneja.

Y ese es, de otra parte, el plazo que este Tribunal considera aplicable en función de lo previsto en el citado artículo 44.2.a) para reconocer o liquidar derechos de naturaleza pública a favor de la Hacienda General del País Vasco, y responde igualmente al punto de vista que ha respaldado el Tribunal Supremo, -frente a los plazos civiles-, en resoluciones como la STS C-A Sección 7ª de 1 de octubre de 2014 (ROJ: STS 4117/2014) en RC 2060/2013, al decir que;

"También, por los mismos razonamientos de la sentencia recurrida ha de desestimarse el motivo tercero del recurso de casación, articulado al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables, por supuesta infracción de los artículos 4 y 56 de la Ley de Contratos del Estado y artículos 4 , 1591 , 1964 y 1973 del Código Civil . La Sala comparte la tesis de la sentencia recurrida, pues lo previsto en el artículo 1591 del Código Civil es un plazo de garantía durante el cual el contratista o en su caso el Arquitecto deben responder de los daños, pero no el plazo de ejercicio de la acción. Como sostiene la sentencia recurrida y admite la recurrente, este plazo de prescripción no está previsto expresamente en la normativa de contratos. La cuestión en consecuencia es si debe aplicarse la regla general de prescripción de la Ley General Presupuestaria (artículo 32 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco), correspondiente a un ingreso de derecho público, o por el contrario, entendiendo que nos encontramos ante un arrendamiento de obra aplicar supletoriamente el Código Civil, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la LCE y del CC , con un plazo de prescripción de quince años.

La sentencia, modificando razonadamente un criterio anterior, se inclina por considerar que debe prevalecer el criterio de aplicar la regla general de prescripción de acciones prevista en la Ley General Presupuestaria , tal como se hace en el pago de certificaciones, intereses, liquidaciones definitivas de obra. Esta Sala comparte dicho criterio, pues si de lo que se trata es de ejercitar la acción civil prevista en el artículo 1591 y siguientes del Código Civil habría de haberse interpuesto el correspondiente proceso civil por parte de la Administración. Aquí por el contrario nos encontramos ante el ejercicio de una potestad administrativa en el ámbito de la contratación administrativa, donde la Administración utilizando la autotutela declarativa declara el alcance y sujetos de la responsabilidad por los daños ruinosos de una obra. En consecuencia, acreditado que los daños vienen referidos a 1993, el plazo de prescripción ha de ser el previsto en la normativa presupuestaria, y los motivos de



interrupción de la prescripción los previstos igualmente en la misma. Por ello procede desestimar el motivo de casación, y en consecuencia el recurso."

Respecto del día inicial del cómputo, debe ser necesariamente el de la recepción de la obra, como hito que determina los pasos precisos para certificarla finalmente, previa su medición y valoración por la Dirección de Obra, y en cambio deben rechazarse otras hipótesis que aludan como término inicial a la aprobación de la liquidación final o al momento de incumplimiento por parte del contratista. Hay que decir respecto de la primera que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aplicado esa perspectiva en un sentido que solo concuerda y se cohoneste con la posición contractual del contratista, pues no se entiende cómo podría computarse a la Administración el plazo para determinar el saldo a su favor mediante certificación final si antes tiene que haber una liquidación final emitida por ella misma que presuponga necesariamente la primera, y si la Administración liquida a su favor la obra ¿para qué hará falta un plazo de cuatro años para realizar la certificación final de la misma? Respecto del momento del incumplimiento, que en este caso sitúa la AGCAPV en la fecha en que la UTE manifestó oponerse al pago de la certificación final en su contra, además de lo que acaba de decirse, tiene que reconocer esta Sala que desconoce cuál puede ser el fundamento objetivo de ese modo de computar el plazo de prescripción, para el que no encuentra la menor base legal ni doctrinal.

TERCERO.- INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN POR DIFERENTES ACTUACIONES.

En este aspecto, dentro de la profusión de antecedentes, hechos, contactos, comunicaciones o citas que en especial la representación de la Administración demandada expone sistematizadamente, especialmente en las páginas 2 a 21 de su contestación, lo que debe destacarse sobremanera es que no ofrece mayor relevancia el abultado número -ni en ocasiones el protagonismo de terceros entes o instituciones- de esos contactos y comunicaciones tendentes a medir y valorar la obra ejecutada, sino la circunstancia esencial de que, se dé la situación básica constatable de que el período de prescripción de cuatro años que hemos asumido, se haya interrumpido válidamente.

En efecto el repetido artículo 44 de TR 1/1997, de 11 de noviembre, en su apartado 3 señala que;

"En todo caso, los plazos de prescripción de los derechos de naturaleza pública se interrumpirán:

- a) Por cualquier acción administrativa, realizada con conocimiento formal del obligado, aunque la correspondiente notificación fuere defectuosa, conducente al reconocimiento, liquidación o cobro, o relacionada con éstos.*
- b) Por el ejercicio de acciones por parte del obligado, y por su interposición de reclamaciones o recursos, aunque no fuesen los establecidos legalmente o estuvieren defectuosamente formulados, siempre que se relacionen con los derechos a que se refieren los epígrafes precedentes, salvo cuando tengan por objeto como petición principal, única y exclusivamente, la estimación o declaración de la prescripción.*
- c) Por cualquier actuación del obligado conducente al reconocimiento, liquidación o pago, o relacionada con éstos."*

El objeto de la pesquisa no es si por razón de los convenios suscritos por la Administración del País vasco y sus Anexos, la certificación final de obra tenía que ser supervisada por el ADIF, lo que, estando holgadamente acreditado en las actuaciones, tampoco incorpora ningún elemento sustancial al desarrollo de la prescripción y sus interrupciones. Incluso habría que decir que corresponderán al ámbito de los "interna acta" los trámites, traslados, envíos y comunicaciones mantenidos con dicho organismo.

Ahora bien, dicho esto, poco tiene también que ver con la prescripción cuál fuese la justificación de que la actividad de control desplegada por dicho ADIF, fuese, en su caso, extremadamente exhaustiva y consumiese un largo período temporal, y resulta plenamente irrelevante a efectos de prescripción el juicio que esa tardanza le merezca a la UTE recurrente, tal y como lo expone en sus Conclusiones, con calificativos plenamente prescindibles, y como aspecto sobre el que igualmente se destacan extremos de la prueba testifical de sus empleados y dependientes, -f. 406-, sin el menor alcance de cara a desvirtuar los contactos a que los correos electrónicos que la justificaron se referían. -Auto de 16 de noviembre de 2021, (folios 393/394).

*Como se dice, el análisis de la prescripción no se centra en absoluto en si el acto administrativo de que se trata pudo ser o no emitido con anterioridad a como se ha hecho, o si la contratista ha sido o no diligente en sus obligaciones, que es lo que la UTE recurrente pretende traer a escena, sino que lo único que decanta ese examen es si el plazo de prescripción se ha agotado y si existieron actos interruptivos de la naturaleza considerada por el artículo 44.3 del repetido T.R. Y en ese aspecto, la clave es que en ese dilatado período de más de cinco años no solo se dieron el cúmulo incesante de intercambios de informaciones, correos, documentos y demás a los que las partes aluden, sino que ya desde noviembre de 2.016 y, sobre todo, con fecha de **22 de marzo de 2.017**, se formulaba una propuesta de certificación final conocida por ambas partes y que era la que sería remitida al ADIF*



para su supervisión y aprobación. Esa propuesta -de la que se encuentran amplias referencias tanto en el informe de ETS de los folios 159 y ss, (documento nº 5 de la contestación), como en los escritos contrapuestos de las partes litigantes (es así significativo como la representación de la UTE, aun acusando su demora, se refiere ya a ser receptora de la CFO de 22 de noviembre de 2016) no es objeto de la menor puesta en duda, y enmarca con claridad y por sí sola un hito de interrupción a partir del cual no cabe computar el transcurso de un período de cuatro años hasta la notificación en noviembre de 2.020 de la certificación definitiva.

Por consecuencia, no cabe apreciar la prescripción como leit motiv exclusivo del proceso, y procede su desestimación con confirmación del acto recurrido.

CUARTO.- Siendo preceptivas las costas, - artículo 139.1 LJCA -, su imposición se va a modular en sentido cualitativo y no por la acusada cuantía litigiosa, de escasa trascendencia en el debate, quedando cifradas en un máximo por todos los conceptos de 15.000 € al amparo del artículo 139.4.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación al caso, la Sala, (Sección primera) dicta el siguiente.».

SEGUNDO.-Notificada a las partes la referida sentencia, por la representación procesal de la entidad UTE LEGORRETA se presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación. La Sala de instancia mediante auto de 10 de octubre de 2022 tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

Recibidas las actuaciones en esta Sala del Tribunal Supremo, la Sección Primera (Sección de Admisión) dictó auto en fecha 13 de septiembre de 2023 por el que fue admitido a trámite el recurso, en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección 4ª.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

«Primero.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la mercantil UTE LEGORRETA contra la sentencia 269/2022, el 6 de julio de 2022, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia el País Vasco, Sección Primera, en los Autos de Procedimiento Ordinario nº 153/2021 .

Segundo.- Precisar que, en principio, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la atinente a:

Si en el supuesto de demora en la aprobación de la certificación final de obras por parte de la Administración, la comunicación de la propuesta de certificación final a terceros, puesta en conocimiento de la contratista, produce eficacia interruptiva del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor.

Tercero.- Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación los artículos 44 .3.a) LPOH, RDLEg 1/1997, de 11 de noviembre, Texto Refundido de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que reitera el contenido de los artículos 15.2 LGT y 68 de la LGT y los citados artículos 15.2 LGP y 68 LGT ., así como las Sentencias del TS en materia de prescripción.

Lo indicado 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 .».

TERCERO.-Mediante providencia de la Sección 4ª de fecha 17 de octubre de 2023 se acuerda que, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de fecha 30 de mayo de 2022, pasen las actuaciones a la Sección 3ª para que continúe en ésta la sustanciación del recurso de casación.

CUARTO.-Contra la sentencia antes reseñada la representación procesal de UTE Legorreta interpone recurso de casación mediante escrito de fecha 3 de noviembre de 2023, en el que, tras exponer los antecedentes del caso, pasa a desarrollar los argumentos de impugnación que luego examinaremos; y termina el escrito solicitando que esta Sala dicte sentencia acogiendo las siguientes pretensiones:

«SUPlico que admita este escrito, tenga por interpuesto recurso de casación contra la resolución indicada en el encabezamiento y dicte Sentencia por la que:

Fije como doctrina en interpretación del art. 44 LPOH y de los arts. 15.2 LGP y 68 LGT que, una vez determinado el del cómputo del plazo de prescripción para que la dies quo Administración pueda emitir la certificación final de la obra y determinar eventualmente saldos a su favor (recepción de la obra), la interrupción de la prescripción se producirá con la notificación al contratista de la certificación final o, en su caso, de la relación valorada con la que formular la certificación final. No tendrán carácter interruptivo de la prescripción a actuaciones preparatorias meramente internas, como las consistentes en comunicaciones entre distintas Administraciones públicas que no impliquen actuación alguna para el contratista, aunque se pongan en su conocimiento



Declare haber lugar al presente recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ del País Vasco 269/2022, de 6 de julio y, en consecuencia, case y anule la Sentencia impugnada.

3. Resolviendo dentro de los términos en que se planteó el debate en la instancia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la Orden del Consejero del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco de 17 de diciembre de 2020, por la que se aprueba la certificación final de la obra civil del tramo Legorreta de la Nueva red Ferroviaria del País Vasco, y en la que se declara que se produce un saldo favorable a la Administración por importe de 3.408.423,47€ IVA incluido, si bien la certificación ascenderá a 3.408.416,22€ IVA incluido, por haber trabajos realizados pendientes de abonar.

4. Declare que la mencionada Orden no es conforme a Derecho y, en consecuencia, la anule.

5. Declare que el derecho de la Administración para exigir el pago de la cantidad resultante a su favor en la de la certificación final aprobada por la Orden anulada ha prescrito.

6. Todo ello con imposición de costas de la primera instancia a la parte recurrida.».

QUINTO.-Mediante providencia de fecha 16 de noviembre de 2023 se tuvo por interpuesto el recurso formulado por la recurrente y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

SEXTO.-La Letrada del Servicio Jurídico Central de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco formalizó su oposición al recurso mediante escrito de fecha 17 de enero de 2024 en el que, tras desarrollar los argumentos en los que sustenta su oposición, a los que luego nos referiremos, termina solicitando que se dicte sentencia por la que se proceda a:

«**SUPLICO A LA SALA** que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, teniéndome por personada y parte, tenga por formulada, en tiempo y forma, la **OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN** interpuesto frente a la Sentencia nº 269/2022, de 6 de julio, dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (PO 153/2021) y, previos los trámites procesales procedentes, en su día dicte Sentencia por la que, con desestimación del recurso de casación se confirme la Sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte recurrente.».

SÉPTIMO.-Mediante providencia de fecha 6 de febrero de 2024 se acordó no haber lugar a la celebración de vista y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; y por providencia de fecha 23 de julio de 2025 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero y se señaló este recurso para votación y fallo el 9 de diciembre de 2025, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación lo interpone la representación procesal la entidad UTE Infraestructuras S. A. y Excavaciones Viuda de Saiz S. A.,(UTE LEGORRETA) contra la Sentencia n.º 269/2022 de fecha 6 de julio, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el procedimiento ordinario número 153/2021, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco de 17 de diciembre de 2020 que aprobó la Certificación Final de la obra civil del tramo Legorreta de la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco, con saldo favorable a la Administración de 3.408.423,47 €, si bien la certificación ascendería a 3.408.416,22 € IVA incluido, por haber trabajos realizados pendientes de abonar.

El contrato administrativo de obras para la "Construcción de la obra civil del tramo Legorreta de la nueva red ferroviaria del País Vasco", del que trae causa este procedimiento, se firmó el 13 de noviembre de 2009, con un presupuesto de adjudicación de 68.944.528,40 € y un plazo de ejecución de 30 meses, que concluía el 15 de junio de 2012. No obstante, el plazo del contrato se amplió y las obras concluyeron el 19 de diciembre de 2014, siendo firmada el acta de recepción de las obras el 28 de abril de 2015.

Tras el intercambio de diferentes informaciones, correos y documentos entre las partes del contrato, en fecha 22 de marzo de 2017 se formuló por parte de la Administración contratante una propuesta de certificación final que fue comunicada a UTE LEGORRETA y se remitió a ADIF para su supervisión y aprobación. Una vez aprobada por ADIF, el ente público Euskal Trenbide Sarea (en adelante, "ETS"), como Director de Obra, procedió el 2 de noviembre de 2020 a remitir a UTE LEGORRETA la relación valorada de la certificación final, quien se opuso a la misma por extemporánea.



Mediante resolución del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco de 17 de diciembre de 2020 que aprobó la Certificación Final de la obra civil del tramo Legorreta de la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco, con saldo favorable a la Administración de 3.408.423,47 €, si bien la certificación ascendería a 3.408.416,22 € IVA incluido, por haber trabajos realizados pendientes de abonar, que fue objeto de recurso contencioso-administrativo, desestimado por la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, recurrida en casación.

En el antecedente primero hemos dejado reseñadas las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso. En síntesis, se sustenta en las siguientes consideraciones:

1.- El plazo de 4 años de prescripción de la acción de la Administración Vasca para reconocer y liquidar derechos de naturaleza pública que establece el artículo 44.2.a) del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, resulta aplicable a la liquidación del contrato de obras, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS, Sala 3ª, Sección 7ª, de 1 de octubre de 2014, RC 2060/2013).

2.- El día inicial del cómputo del plazo es la fecha de recepción de la obra, como hito que determina los pasos precisos para certificarla finalmente, previa su medición y valoración por la Dirección de Obra, que tuvo lugar el 28 de abril de 2015.

3.- Con independencia de que por razón de los convenios suscritos por la Administración del País Vasco y sus Anexos, la certificación final de obra tenía que ser supervisada por el ADIF, lo que estima acreditado en las actuaciones, entre la fecha de recepción de la obra (28 de abril de 2015) y la fecha de la aprobación de la Certificación Final de la obra civil (17 de diciembre de 2020), tuvo lugar un cúmulo incesante de intercambios de informaciones, correos y documentos entre las partes y con fecha de 22 de marzo de 2017, se formuló una propuesta de certificación final, conocida por ambas partes, que fue remitida al ADIF para su supervisión y aprobación, acto que interrumpió el plazo de prescripción para liquidar la obra.

Procede entonces que pasemos a examinar las cuestiones suscitadas en casación.

SEGUNDO.- Planteamiento de la parte recurrente.

La representación procesal de la recurrente, UTE LEGORRETA, aduce los siguientes argumentos en sustento de su pretensión casacional:

Se afirma que la sentencia recurrida hace una interpretación del art. 44.3.a) LPOH (y, con él, de los arts. 15.2 LGP y 68 LGT), expansiva y desmesurada de las actuaciones que realmente pueden justificar la interrupción de la prescripción en curso, al considerar que una actuación meramente interna de la Administración (autonómica vasca), consistente en la comunicación a otra Administración (ADIF) de una propuesta de relación valorada de las obras que han de ser objeto de liquidación, es suficiente para interrumpir la prescripción si se pone en conocimiento del contratista, a pesar de que ello no implique realmente una liquidación, no suponga ningún tipo de reclamación dirigida al contratista ni implique tampoco ninguna actuación debida por parte del contratista para que la certificación final pueda ser formulada.

Al respecto, considera la parte recurrente que la interrupción de la prescripción hubiera requerido un acto de reclamación a la contratista, exigiéndole el pago de una cantidad precisa, como sería la notificación al contratista de la certificación final o, en su caso, de la relación valorada con la que formular la certificación final, no bastando lo que denomina "actuaciones internas preparatorias de la reclamación", como las consistentes en comunicaciones entre distintas Administraciones públicas que no impliquen actuación alguna para el contratista, aunque se pongan en su conocimiento.

Por todo ello, solicita que el Tribunal Supremo establezca como doctrina, en interpretación del art. 44 LPOH y de los arts. 15.2 LGP y 68 LGT, que una vez determinado el *dies a quod* del cómputo del plazo de prescripción para que la Administración pueda emitir la certificación final de la obra y determinar eventualmente saldos a su favor (recepción de la obra), la interrupción de la prescripción se producirá con la notificación al contratista de la certificación final o, en su caso, de la relación valorada con la que formular la certificación final. Así como que no tendrán carácter interruptivo de la prescripción actuaciones preparatorias meramente internas, como las consistentes en comunicaciones entre distintas Administraciones públicas que no impliquen actuación alguna para el contratista, aunque se pongan en su conocimiento.

Y, consecuentemente, suplica que se estime el recurso contencioso-administrativo planteado en su momento contra la Orden del Consejero del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco de 17 de diciembre de 2020, por la que se aprueba la certificación final de la obra civil del tramo Legorreta de la Nueva red Ferroviaria del País Vasco.

TERCERO.- Posicionamiento de la parte recurrida.



La Letrada de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco fundamenta su oposición al recurso aduciendo las siguientes razones:

La Administración Vasca expone que la obra civil a que se refiere la controversia se enmarca dentro de las obras que engloban la nueva red ferroviaria del País Vasco, infraestructura ferroviaria de titularidad estatal, en la que intervienen distintas Administraciones, al amparo de la encomienda de gestión al efecto suscrita.

Añade que la Administración General del Estado junto con ADIF suscribieron varios Convenios con la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el fin de que esta interviniera en la construcción de la infraestructura ferroviaria de la nueva red en el País Vasco. Conforme al régimen dispuesto en dichos convenios, la supervisión y aprobación de los proyectos y sus modificaciones corresponden, en todo caso, al órgano competente del Ministerio de Fomento, así como la recepción, certificación final y liquidación de las obras, que se realizarán conforme a lo dispuesto en el procedimiento aprobado por ADIF. A su vez, la Administración General autonómica se apoya en su Administración institucional (el ente público ETS) a la que se encomienda, entre otras cuestiones, la dirección de la obra.

De modo que el procedimiento para la certificación final de las obras (CFO) fue el seguido por ambas Administraciones con la colaboración de la UTE contratista, que estaba obligada conforme al pliego de prescripciones técnicas a enviar los planos del proyecto construido a ETS, lo que hizo, tras retenciones iniciales, el 14 de marzo de 2017 y al posterior envío por ETS a ADIF de una propuesta de CFO para que este organismo la supervisara y aprobara con anterioridad a su aprobación por parte de la Administración autonómica, lo que tuvo lugar el 22 de marzo de 2017.

Tras culminar en noviembre de 2020 el procedimiento de aprobación de la CFO por parte de ADIF, la Administración autonómica remitió a la contratista la relación valorada de la CFO, quien se mostró contraria a asumir el saldo favorable resultante a favor de la Administración, que no es otro que el reflejado en la actuación recurrida.

Una vez expuesto el procedimiento de aprobación de la CFO, en los términos expresados, la Administración Vasca alega que el *dies a quo* del plazo de prescripción no puede ser otro que el referido a la liquidación del contrato y, de no existir esta, la certificación final de obra, amparándose en la STS nº 1257 de 25 de octubre de 2021, Rec. 8243/2019, como actos concluyentes que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

Asimismo, alega que no debe atenderse para fijar el *dies a quo* la fecha de recepción de la obra o a la finalización de los 3 meses que el artículo 218.1 *in fine* de la LCSP 30/2007 prevé para proceder a la aprobación de la CFO, puesto que se trata de un hito que no se corresponde con el momento en que se concluyó la prestación o un momento en que pudiera ejercitarse el derecho, dado que la obra ha de medirse para concretar el saldo de la CFO, directamente relacionado con el precio del contrato y que puede resultar a favor de la contratista o de la Administración. Y, ello, en tanto que para poder realizar la medición de la obra y poder aprobar la CFO por parte de la Administración resultaba necesario que la contratista, una vez finalizada la obra, cumpliera con sus obligaciones contractuales, entre ellas, la remisión de los planos del proyecto construido o planos *as built*. Razón esta, por la cual el *dies a quo* debe ser coincidente con el acto concluyente que evidencie el cumplimiento de la prestación a que se refiere la relación contractual, posterior a la recepción de la obra y al cumplimiento por el contratista de aquella obligación.

No obstante lo expuesto, aduce que existen igualmente actuaciones previas de los intervinientes (ADIF, el ente público ETS y la UTE adjudicataria) que evidencian el reconocimiento de derechos de naturaleza pública a favor de la Administración y/o la realización de acciones que interrumpen la prescripción del derecho de naturaleza pública conforme al art. 44.3 a) del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOH).

Ante las alegaciones de la parte recurrente, afirma que el apartado 3 a) del artículo 44 de la LPOH no tiene un contenido idéntico al de la norma estatal (art. 68.1 a) LGT), por lo que, atendiendo a la literalidad de la norma autonómica, cabe subsumir en el concepto de acción administrativa conducente al reconocimiento de un derecho de naturaleza pública, aquellas acciones que se hallen relacionadas con el propio reconocimiento, liquidación o cobro, siempre que sean conocidas formalmente por el obligado, pues abarca con mayor amplitud las actuaciones que deben considerarse como acciones interruptivas de la prescripción de los derechos de naturaleza pública, como ocurre con la propuesta de CFO remitida a ADIF el 22 de marzo de 2017 con conocimiento de la contratista que no constituye una mera actuación preparatoria interna de la Administración, sino un acto tendente a la determinación del saldo de la CFO con la participación del contratista.

En relación con esta actuación, aclara que el organismo público ADIF no es ningún tercero ajeno a la relación contractual de las partes, con quien contrae obligaciones el contratista, como se estipula en el pliego de



prescripciones técnicas, concretamente en el artículo I.3.1, donde se dispone que «[...] El Contratista queda obligado a cumplimentar cuantas disposiciones oficiales sean de aplicación a las obras de este Proyecto, aunque no hayan sido mencionadas en los Artículos de este Pliego y a aceptar cualquier Instrucción, Reglamento o Norma que puedan dictarse por el Ente Público Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) durante la ejecución de los trabajos», y en el artículo I.1.1, que señala que «[...] Una vez finalizadas las obras y como fruto de este archivo actualizado el Contratista está obligado a facilitar al ADIF en soporte informático el proyecto construido, siendo de su cuenta los gastos ocasionados por tal motivo. Se acordará con la Dirección de Obra el formato de los ficheros informáticos».

CUARTO.- Cuestión que reviste interés casacional y normas jurídicas que resultan de aplicación.

Como hemos visto en el antecedente segundo, el auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 13 de septiembre de 2023 señala que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si en el supuesto de demora en la aprobación de la certificación final de obras por parte de la Administración, la comunicación de la propuesta de certificación final a terceros, puesta en conocimiento de la contratista, produce eficacia interruptiva del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor.

El auto identifica las normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación: artículos 44.3.a) del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOH), 15.2 de la Ley General Presupuestaria y 68 de la Ley General Tributaria. Ello sin perjuicio -señala el propio auto- de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, conforme a lo dispuesto en el artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

QUINTO.- El marco normativo y la jurisprudencia aplicables.

Planteado el debate casacional en los términos que acabamos de reseñar, exponemos a continuación el marco normativo y la jurisprudencia aplicables.

A/ Marco normativo.

El artículo 44 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOH), dispone:

«Artículo 44. Prescripción.

1. Los derechos de la Hacienda General del País Vasco están sometidos a prescripción, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables de manera específica, directa o supletoriamente, a cada uno de aquéllos.

2. En defecto de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos a:

a) Reconocer o liquidar derechos de naturaleza pública a su favor, desde el día en que el derecho pudo ejercitarse. Cuando esté establecido que para dicho reconocimiento o liquidación se precisará de declaración formulada ante las referidas entidades, no comenzará a contarse el señalado plazo de prescripción hasta que tal formulación tenga lugar mediante el cumplimiento de todos los requisitos exigidos.

b) Cobrar los créditos de naturaleza pública reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de efectividad de su notificación o si, ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento.

3. En todo caso, los plazos de prescripción de los derechos de naturaleza pública se interrumpirán:

a) Por cualquier acción administrativa, realizada con conocimiento formal del obligado, aunque la correspondiente notificación fuere defectuosa, conducente al reconocimiento, liquidación o cobro, o relacionada con éstos.

b) Por el ejercicio de acciones por parte del obligado, y por su interposición de reclamaciones o recursos, aunque no fuesen los establecidos legalmente o estuvieren defectuosamente formulados, siempre que se relacionen con los derechos a que se refieren los epígrafes precedentes, salvo cuando tengan por objeto como petición principal, única y exclusivamente, la estimación o declaración de la prescripción.

c) Por cualquier actuación del obligado conducente al reconocimiento, liquidación o pago, o relacionada con éstos.

4. En defecto de las disposiciones a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, la prescripción de los derechos de naturaleza privada se regirá por el ordenamiento jurídico privado.».

El artículo 15 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), establece:

«Artículo 15. Prescripción de los derechos de la Hacienda Pública estatal.

1. Salvo lo establecido por las leyes reguladoras de los distintos recursos, prescribirá a los cuatro años el derecho de la Hacienda Pública estatal:

a) A reconocer o liquidar créditos a su favor, contándose dicho plazo desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

b) Al cobro de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación o, si ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento.

2. La prescripción de los derechos de la Hacienda Pública estatal se interrumpirá conforme a lo establecido en la Ley General Tributaria y se aplicará de oficio.

3. Los derechos de la Hacienda Pública estatal declarados prescritos deberán ser dados de baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente.

4. La declaración y exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, haya lugar por la prescripción de créditos de la Hacienda Pública estatal se ajustará a lo prevenido en la normativa reguladora de la responsabilidad contable.»

Los artículos 66 y 68 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), prevén lo siguiente:

«Artículo 66. Plazos de prescripción.

Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos:

a) El derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación.

b) El derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas y autoliquidadas.

c) El derecho a solicitar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías.

d) El derecho a obtener las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías.»

«Artículo 68. Interrupción de los plazos de prescripción.

1. El plazo de prescripción del derecho a que se refiere el párrafo a) del artículo 66 de esta Ley se interrumpe:

a) Por cualquier acción de la Administración tributaria, realizada con conocimiento formal del obligado tributario, conducente al reconocimiento, regularización, comprobación, inspección, aseguramiento y liquidación de todos o parte de los elementos de la obligación tributaria que proceda, aunque la acción se dirija inicialmente a una obligación tributaria distinta como consecuencia de la incorrecta declaración del obligado tributario.

b) Por la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier clase, por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del obligado tributario en el curso de dichas reclamaciones o recursos, por la remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal o por la presentación de denuncia ante el Ministerio Fiscal, así como por la recepción de la comunicación de un órgano jurisdiccional en la que se ordene la paralización del procedimiento administrativo en curso.

c) Por cualquier actuación fehaciente del obligado tributario conducente a la liquidación o autoliquidación de la deuda tributaria.

2. El plazo de prescripción del derecho a que se refiere el párrafo b) del artículo 66 de esta ley se interrumpe:

a) Por cualquier acción de la Administración tributaria, realizada con conocimiento formal del obligado tributario, dirigida de forma efectiva a la recaudación de la deuda tributaria.

b) Por la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier clase, por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del obligado en el curso de dichas reclamaciones o recursos, por la declaración del concurso del deudor o por el ejercicio de acciones civiles o penales dirigidas al cobro de la deuda tributaria, así como por la recepción de la comunicación de un órgano jurisdiccional en la que se ordene la paralización del procedimiento administrativo en curso.

c) Por cualquier actuación fehaciente del obligado tributario conducente al pago o extinción de la deuda tributaria.

3. El plazo de prescripción del derecho al que se refiere el párrafo c) del artículo 66 de esta ley se interrumpe:



a) Por cualquier actuación fehaciente del obligado tributario que pretenda la devolución, el reembolso o la rectificación de su autoliquidación.

b) Por la interposición, tramitación o resolución de reclamaciones o recursos de cualquier clase.

4. El plazo de prescripción del derecho al que se refiere el párrafo d) del artículo 66 de esta ley se interrumpe:

a) Por cualquier acción de la Administración tributaria dirigida a efectuar la devolución o el reembolso.

b) Por cualquier actuación fehaciente del obligado tributario por la que exija el pago de la devolución o el reembolso.

c) Por la interposición, tramitación o resolución de reclamaciones o recursos de cualquier clase.

5. Las actuaciones a las que se refieren los apartados anteriores y las de naturaleza análoga producirán los efectos interruptivos de la prescripción cuando se realicen en otro Estado en el marco de la asistencia mutua, aun cuando dichos actos no produzcan efectos interruptivos semejantes en el Estado en el que materialmente se realicen.

6. Producida la interrupción, se iniciará de nuevo el cómputo del plazo de prescripción, salvo lo establecido en el apartado siguiente.

7. Cuando el plazo de prescripción se hubiera interrumpido por la interposición del recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por el ejercicio de acciones civiles o penales, por la remisión del tanto de culpa a la jurisdicción competente o la presentación de denuncia ante el Ministerio Fiscal o por la recepción de una comunicación judicial de paralización del procedimiento, el cómputo del plazo de prescripción se iniciará de nuevo cuando la Administración tributaria reciba la notificación de la resolución firme que ponga fin al proceso judicial o que levante la paralización, o cuando se reciba la notificación del Ministerio Fiscal devolviendo el expediente.

Cuando el plazo de prescripción se hubiera interrumpido por la declaración de concurso del deudor, el cómputo se iniciará de nuevo cuando adquiera firmeza la resolución judicial de conclusión del concurso. Si se hubiere aprobado un convenio, el plazo de prescripción se iniciará de nuevo en el momento de su aprobación para las deudas tributarias no sometidas al mismo. Respecto de las deudas tributarias sometidas al convenio concursal, el cómputo del plazo de prescripción se iniciará de nuevo cuando aquéllas resulten exigibles al deudor.

Lo dispuesto en este apartado no será aplicable al plazo de prescripción del derecho de la Administración tributaria para exigir el pago cuando no se hubiera acordado la suspensión en vía contencioso-administrativa.

8. Interrumpido el plazo de prescripción para un obligado tributario, dicho efecto se extiende a todos los demás obligados, incluidos los responsables. No obstante, si la obligación es mancomunada y solo se reclama a uno de los obligados tributarios la parte que le corresponde, el plazo no se interrumpe para los demás.

Si existieran varias deudas liquidadas a cargo de un mismo obligado al pago, la interrupción de la prescripción solo afectará a la deuda a la que se refiera.

La suspensión del plazo de prescripción contenido en la letra b) del artículo 66 de esta Ley, por litigio, concurso u otras causas legales, respecto del deudor principal o de alguno de los responsables, causa el mismo efecto en relación con el resto de los sujetos solidariamente obligados al pago, ya sean otros responsables o el propio deudor principal, sin perjuicio de que puedan continuar frente a ellos las acciones de cobro que procedan.

9. La interrupción del plazo de prescripción del derecho a que se refiere la letra a) del artículo 66 de esta Ley relativa a una obligación tributaria determinará, asimismo, la interrupción del plazo de prescripción de los derechos a que se refieren las letras a) y c) del citado artículo relativas a las obligaciones tributarias conexas del propio obligado tributario cuando en éstas se produzca o haya de producirse una tributación distinta como consecuencia de la aplicación, ya sea por la Administración Tributaria o por los obligados tributarios, de los criterios o elementos en los que se fundamente la regularización de la obligación con la que estén relacionadas las obligaciones tributarias conexas.

A efectos de lo dispuesto en este apartado, se entenderá por obligaciones tributarias conexas aquellas en las que alguno de sus elementos resulten afectados o se determinen en función de los correspondientes a otra obligación o período distinto.»

B/ Jurisprudencia aplicable.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 17 diciembre de 2025 (Rec. 7650/2022).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 21 de octubre de 2025 (Rec. 5871/2022).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 28 de mayo de 2025 (Rec. 2543/2022).



Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 21 de mayo de 2024 (Rec. 2524/2021).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 25 de octubre de 2021 (Rec. 8243/2019).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 10 de junio de 2020, (Rec. 3291/2017).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 1 de octubre de 2014 (Rec. 2060/2013).

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 26 de enero de 1998 (recurso de apelación 353/91).

SEXTO.- Criterio de la Sala sobre si la comunicación de la propuesta de certificación final a terceros, puesta en conocimiento de la contratista, produce eficacia interruptiva del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor.

La cuestión sobre la que hemos de pronunciarnos parte de la existencia de demora en la aprobación de la certificación final de obras por parte de la Administración contratante y consiste en determinar si la comunicación de la propuesta de certificación final a terceros, puesta en conocimiento de la contratista, produce eficacia interruptiva del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor.

A/ Consideraciones preliminares.

Con carácter previo al examen de esta cuestión, conviene hacer cuatro consideraciones preliminares:

1.- La primera tiene carácter general y se refiere al ámbito del recurso de casación ante el Tribunal Supremo en relación con la interpretación y aplicación del derecho autonómico, dado que se invoca como infringido un precepto de la legislación vasca, concretamente el artículo 44 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOH).

El artículo 86.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) mantiene la regla tradicional, ya incorporada a la regulación anterior de este recurso extraordinario, de exclusión de las controversias referidas a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico propio de las Comunidades autónomas, como hemos declarado, entre otros muchos, en nuestro Auto de 26 de junio de 2017 (Recurso de queja 295/2017):

«La jurisprudencia constante ha recordado que el artículo 86.4 de la LJCA , - actual artículo 86.3 de la LJCA , tras la reforma operada por la LO 7/2015, de 21 de julio-, dispone que las sentencias, sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sean relevantes y determinantes del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora, preceptuando el artículo 89.2. d) y e) de la expresada Ley , a propósito del escrito de preparación, que habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia.

Ha señalado la jurisprudencia, con similar reiteración, que el citado artículo 86.3 determina que el recurso de casación no se puede fundar en la infracción de normas de Derecho autonómico, ni cabe eludir dicho obstáculo procesal encubriendo la denuncia de la indebida interpretación y aplicación de normas autonómicas bajo una cita artificiosa y meramente instrumental de normas de derecho estatal.».

En análogos términos nos hemos pronunciado más recientemente en nuestros Autos de 26 de enero de 2023 (recurso de queja 620/2022) y 11 de diciembre de 2024 (Recurso de queja 658/2024).

No obstante, conforme a una consolidada doctrina ya asentada en el antiguo recurso de casación y mantenida con el nuevo régimen legal del recurso, hemos puntualizado que procede el recurso de casación ante el Tribunal Supremo, cuando aun habiendo versado el debate de instancia sobre Derecho autonómico, el mismo reproduce normativa estatal de carácter básico; o bien cuando se haga valer la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de derecho estatal que, aunque no tenga carácter básico, tiene un contenido idéntico al del derecho autonómico aplicado.

En este sentido, decimos en nuestro Auto de 6 de marzo de 2018 (recurso de queja 580/2017):

«El citado apartado e) del artículo 89.2 LJCA establece que el escrito de preparación deberá justificar, en el caso de que la resolución que se pretende recurrir hubiera sido dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, que la norma supuestamente infringida forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.

Y conforme a la consolidada doctrina de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, sólo cabe el recurso de casación cuando el derecho autonómico [derecho foral, en este caso] invocado como infringido reproduzca normativa



estatal de carácter básico y cuando se haga valer la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de derecho estatal que, aunque no tenga carácter básico, su contenido sea idéntico al del derecho autonómico aplicado, puesto que el valor de complementar el ordenamiento jurídico que el artículo 1.6 del Código Civil otorga a la jurisprudencia no desaparece por la existencia del derecho autonómico (vid, por todas, la sentencia de la Sección Segunda de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de enero de 2013 [recurso de casación 1574/2010 ; ES:TS:2013:705], FD tercero).»

En el mismo sentido, se manifiestan nuestros Autos de 1 de octubre de 2018 (recurso de queja 67/2018), 29 de octubre de 2020 (recurso de casación 133/2020), y 13 de noviembre de 2020 (recurso de casación 4304/2020).

Más concretamente, y en relación con la Ley General Tributaria, nuestra Sentencia de 17 de febrero de 2022 (Recurso de casación 6944/2019) ha declarado que: «*sí cabe casación ante el Tribunal Supremo cuando la sentencia impugnada ha tenido en cuenta, como determinante del fallo, un precepto de derecho tributario foral, cuya redacción es coincidente con la de la norma correspondiente en la LGT, que regula el plazo de prescripción para exigir la obligación de pago a los responsables solidarios.*»

Pues bien, pese a lo afirmado en el auto de admisión, el artículo 44.3.a) del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOH), no reitera literalmente el contenido del artículo 68 de la Ley General Tributaria (al que se remite el artículo 15.2 de la Ley General Presupuestaria), pues su redacción difiere parcialmente entre sí.

Como hemos visto, cuando el primer precepto se refiere a los actos interruptivos de los plazos de prescripción de los de los derechos de naturaleza pública dice: «*a) Por cualquier acción administrativa, realizada con conocimiento formal del obligado, aunque la correspondiente notificación fuere defectuosa, conducente al reconocimiento, liquidación o cobro, o relacionada con éstos.*», mientras que el artículo 68 de la Ley General Tributaria, al que se remite el artículo 15.2 de la Ley General Presupuestaria, al referirse a la interrupción del plazo de prescripción del derecho a que se refiere el párrafo a) del artículo 66 -*El derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación*-, dice: «*a) Por cualquier acción de la Administración tributaria, realizada con conocimiento formal del obligado tributario, conducente al reconocimiento, regularización, comprobación, inspección, aseguramiento y liquidación de todos o parte de los elementos de la obligación tributaria que proceda, aunque la acción se dirija inicialmente a una obligación tributaria distinta como consecuencia de la incorrecta declaración del obligado tributario*» (la negrita es nuestra).

Como se observa, la diferencia fundamental radica en que el primer precepto transcrito -autonómico- contempla entre los actos interruptivos del plazo de prescripción cualquier acción administrativa "relacionada" con las conducentes al reconocimiento, liquidación o cobro, a la que no hace referencia el precepto legal estatal.

No obstante, debemos destacar que esta diferencia no resulta relevante a los efectos de la resolución del recurso de casación pues, como razonaremos más adelante, esta Sala, al igual que el Tribunal de instancia, aprecia la existencia de una acción administrativa "conducente" a la liquidación del contrato en la remisión a ADIF para su supervisión y aprobación de la propuesta de certificación final, con conocimiento de la contratista. De este modo, la labor interpretativa que esta Sala llevará a cabo sobre los preceptos legales indicados en el auto de admisión, se ceñirá a los aspectos coincidentes de la redacción de los artículos 44.3.a) de la LPOH y 68 de la LGT.

2.- La segunda consiste en afirmar que, en efecto, en el cumplimiento y ejecución del contrato administrativo de obras para la "Construcción de la obra civil del tramo Legorreta de la nueva red ferroviaria del País Vasco", del que trae causa este procedimiento, la Administración General del País Vasco incurrió en demora en la liquidación del contrato pues una vez suscrita el acta de recepción de las obras el 28 de abril de 2015, no fue hasta el 17 de diciembre de 2020 cuando se aprobó por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco la Certificación Final de la Obra, con saldo favorable a la Administración - con anterioridad, el 2 de noviembre de 2020 se había remitido a la UTE LEGORRETA la relación valorada de la certificación final, quien se opuso a la misma por extemporánea-; circunstancias estas que ponen de relieve la "demora en la aprobación de la certificación final de obras por parte de la Administración" que refiere el auto de admisión.

3.- En tercer lugar, como afirma la sentencia recurrida, como consecuencia de la encomienda de gestión suscrita entre la Administración autonómica y la Administración estatal para la construcción de una infraestructura ferroviaria estatal en el País Vasco y en virtud de los convenios de colaboración suscritos entre la Administración General del Estado, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) -a que se refiere la sentencia de instancia-, la certificación final de obras debía ser supervisada y aprobada por ADIF antes de su aprobación



por la Administración autonómica contratante. Por ello, la referencia a esta entidad pública empresarial como "tercero" que se hace en el auto de admisión se limita a la constatación de que no es parte en el contrato de obras -contratante o contratista-, pero no supone su ajenidad al mismo, en la medida que su intervención en el procedimiento de certificación final de la obra resultaba necesaria, y ante el hecho de que, como recoge el Pliego de Prescripciones Técnicas, sus instrucciones o normas obligaban a la contratista durante la ejecución del contrato.

4.- En cuarto lugar, precisamos que, según verifica la sentencia de instancia, entre la fecha de recepción de las obras (28 de abril de 2015) y la fecha de la aprobación de la Certificación Final de la obra civil (17 de diciembre de 2020), tuvo lugar un cúmulo incesante de intercambios de informaciones, correos y documentos entre las partes -entre ellas la remisión por la contratista al ente público "Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea" (ETS) de los planos del proyecto construido el 14 de marzo de 2017-. Además, con fecha de 22 de marzo de 2017, se formuló una propuesta de certificación final que fue remitida a ADIF para su supervisión y aprobación, con conocimiento de la UTE LEGORRETA.

Planteado el debate casacional en los términos que acabamos de reseñar y sentado lo anterior, abordaremos la cuestión de interés casacional para la formación de jurisprudencia, para lo que comenzaremos por exponer algunos aspectos relevantes del régimen jurídico de la prescripción de acciones en la contratación administrativa.

B/ El régimen jurídico de la prescripción de acciones en la contratación administrativa.

B.1.- Normativa reguladora de la prescripción de acciones en la contratación administrativa.

La cuestión relativa a que normativa que debe regir la prescripción de acciones en la contratación administrativa ha sido un tema polémico, en el que nuestra jurisprudencia se ha enfrentado a la disyuntiva de optar por la normativa del Código Civil o por la legislación presupuestaria, ante la ausencia de disposición alguna al respecto en la regulación de los contratos administrativos.

La solución adoptada para colmar ese vacío legal en la normativa sectorial ha sido la aplicación de la legislación presupuestaria, que para la Administración estatal se concreta en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuyo ámbito de aplicación es el sector público estatal, ex artículo 1, aplicable también a las entidades locales, por mor de lo dispuesto en el artículo 2.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al disponer que: «2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes».

Asimismo, en consonancia con el marco legal estatal, en el ámbito de la contratación administrativa de las diferentes Administraciones autonómicas rige lo dispuesto en su normativa presupuestaria o sobre Hacienda Pública, que en el caso enjuiciado es el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Debemos destacar que la inmensa mayoría de los pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la cuestión versan sobre la prescripción de acciones en materia de contratación, referidas al derecho del contratista a reclamar cantidades a la Administración, al que se ha venido aplicando el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria.

Así, en nuestra Sentencia de 21 de mayo de 2024 (Rec. 2524/2021) afirmábamos de forma categórica, siguiendo otros precedentes, que: « Esta Sala ha mantenido en las sentencias 201/2019, de 22 de mayo (recurso 904/2015) y 1079/2019, de 16 de julio (recurso 1312/2016), con cita de otras anteriores, que "en la contratación administrativa el plazo de prescripción es el determinado en la L.G.P., y no se aplica el Código Civil"». Afirmación que reiterábamos después en la Sentencia de 28 de mayo de 2025 (rec. 2543/2022), sobre la base de la naturaleza administrativa de la relación contractual existente entre Administración contratante y contratista, al declarar: «El plazo de prescripción previsto en el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria es el que debe aplicarse para el ejercicio de acciones que impliquen la reclamación del cumplimiento de obligaciones derivadas de los contratos administrativos de concesión de prestación de servicios públicos».

Desde la perspectiva opuesta, es decir, el examen de la prescripción del derecho de la Administración a exigir al contratista cantidades determinadas existen escasos pronunciamientos. Entre ellos merece singular atención la Sentencia de esta Sala, Sección 7ª, de 1 de octubre de 2014 (Rec. 2060/2013), que se enfrenta a esta cuestión en relación con la ejecución de un contrato administrativo de obras, adjudicado por el Departamento de Interior



del Gobierno Vasco, y la declaración de responsabilidad del contratista por los daños derivados de los vicios y deficiencias detectados en la obra, donde se acoge el criterio seguido por la sentencia recurrida en casación, afirmando que *«debe prevalecer el criterio de aplicar la regla general de prescripción de acciones prevista en la Ley General Presupuestaria, tal como se hace en el pago de certificaciones, intereses, liquidaciones definitivas de obra»*, en particular, el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco frente al Código Civil. En esta sentencia se citaban como precedentes, acogiendo los razonamientos de la sentencia de instancia, las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de junio del 2007 (ROJ. 5075/2007), de 15 de diciembre del 2011 (ROJ. 8488/2011), de 2 de abril del 2008 (ROJ. 943/2008) y de 15 de junio del 2007 (ROJ 4635/2007).

Razona así nuestra Sentencia de 1 de octubre de 2014 (Rec. 2060/2013): *«si de lo que se trata es de ejercitar la acción civil prevista en el artículo 1591 y siguientes del Código Civil habría de haberse interpuesto el correspondiente proceso civil por parte de la Administración. Aquí por el contrario nos encontramos ante el ejercicio de una potestad administrativa en el ámbito de la contratación administrativa, donde la Administración utilizando la autotutela declarativa declara el alcance y sujetos de la responsabilidad por los daños ruinógenos de una obra. En consecuencia, acreditado que los daños vienen referidos a 1993, el plazo de prescripción ha de ser el previsto en la normativa presupuestaria, y los motivos de interrupción de la prescripción los previstos igualmente en la misma»*.

Por consiguiente, no cabe duda alguna de que el régimen jurídico de la prescripción de las acciones en materia de contratación administrativa viene presidido por la aplicación de la normativa presupuestaria y sobre Hacienda Pública, con las remisiones que, en ocasiones, se producen a la Ley General Tributaria.

B.2.- La determinación del *dies a quod* del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar cantidades impagadas a la Administración.

Aunque la cuestión de interés casacional que hemos de responder parte de la existencia de demora en la aprobación de la certificación final de obras por parte de la Administración contratante -declarada por la sentencia de instancia- y se refiere a si una determinada actuación administrativa produce eficacia interruptiva del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor, no resulta superfluo exponer nuestra jurisprudencia sobre el cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar cantidades impagadas a la Administración, dadas las alegaciones que hace la parte recurrida en su escrito de oposición al recurso de casación.

Sobre la determinación del *dies a quod* del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar cantidades impagadas a la Administración (artículo 25 de la Ley General Presupuestaria) hemos declarado que se inicia, en casos de contratos de prestación unitaria -como ocurre con el contrato de obra-, con la liquidación definitiva y, en su ausencia, cuando se produzcan otros actos concluyentes que pongan de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

En este sentido, destaca nuestra Sentencia de 21 de octubre de 2025 (Rec. 5871/2022), donde recogemos los principales precedentes sobre la cuestión del modo siguiente:

«Según resulta del mismo auto de admisión, esta Sala ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre el momento en el que comienza a correr el plazo de prescripción para reclamar el pago de las obras ejecutadas en el marco de un contrato del sector público, fijando unos criterios que han sido, en lo esencial, sintetizados por las sentencias de 20 de abril (casación número 3905/2020) y de 6 de junio (casación número 939/2020) de 2022.

Estas sentencias citan la de 10 de febrero de 2020 (casación número 416/2018), que remite a la liquidación definitiva para el inicio del plazo de prescripción en las reclamaciones de intereses , y, especialmente, la de 10 de junio de 2020 (casación número 3291/2017), en la que, con respecto al artículo 25 de la Ley General Presupuestaria , se afirmó que el cómputo para el pago de las certificaciones de obra no se inicia cuando se emite la última certificación sino cuando se produce la liquidación definitiva del contrato de obras, vinculada al plazo de garantía y a la devolución de las fianzas prestadas. En este mismo sentido, podemos añadir ahora la sentencia de 29 de noviembre de 2021 (casación número 7680/2019) en la que se precisa que el plazo comienza en la fecha en la que tiene lugar la liquidación definitiva del contrato de obras, debiendo tenerse en cuenta en su cómputo 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.

También mencionan la sentencia de 25 de octubre de 2021 (casación número 8243/2019), que no entendió necesario que, en todo caso, exista un acto formal de liquidación definitiva, pese a su exigibilidad legal, pues en realidad hay ocasiones en los que la misma no se ha practicado; en estas situaciones de ausencia de liquidación, el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración tiene lugar cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de



la devolución de las garantías definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

Y la de 19 de abril de 2022 (casación número 6677/2018), bien que referida a un supuesto de resolución del contrato sin práctica de liquidación, que mantiene el mismo criterio, apoyándose en otras sentencias anteriores, como en la de 16 de febrero de 2004 (casación número 8797/1998), que, con referencia a la liquidación, hizo una exégesis de lo establecido sobre la prescripción de las obligaciones en la regulación anterior al artículo 25.1 de la vigente Ley General Presupuestaria, diferenciando los dos supuestos que se contemplan siendo el primero, el de la letra a), aplicable cuando no ha habido liquidación -pues si la hubiera habido entraría en juego el segundo, de la letra b)-, iniciándose en este caso el cómputo no, por tanto, desde una supuesta e inexistente liquidación, sino desde que concluyó el servicio o la prestación generadora de la obligación de cuyo cumplimiento se trata o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

En suma, esta Sala tiene declarado que el plazo de prescripción para reclamar el importe correspondiente a las obras ejecutadas no comienza a computarse desde la recepción de las obras, sino desde el momento de la liquidación definitiva y, a falta de ésta, desde que se produzcan actos concluyentes que revelen la conclusión o la extinción de la relación contractual, como la certificación final de las obras -cuya realización incumbe realizar a la Administración en el plazo de dos meses desde la recepción de las obras con independencia de si asiste o no el contratista-, seguida de la devolución de las garantías, que ha de tener lugar una vez vencido el plazo de garantía o declarada la resolución del contrato sin culpa del contratista (artículos 102 de la Ley de Contratos de 2011 y 111 de la Ley de Contratos de 2017).

A la jurisprudencia anterior podemos añadir otra que puede tener cierta relevancia, siquiera indirecta, en el presente asunto.

Así, la sentencia de 2 de diciembre de 2024 (casación número 4789/2021), que, reiterando el criterio expuesto en la de 16 de noviembre de 2023 (casación número 1331/2021), declara que, en lo que se refiere a las prestaciones económicas derivadas del contrato, el certificado final de las obras ejecutadas es un acto provisional o a cuenta de la liquidación final del contrato, según resulta del artículo 235.1 de la Ley de Contratos de 2011 (artículo 243.1 de la Ley de Contratos de 2017), y, por tanto, los pagos derivados de la certificación final de las obras son susceptibles de regularización o ajuste en la liquidación final del contrato.

Sin olvidar la diferencia que, a los efectos de determinar el día de inicio de la prescripción, esta Sala ha establecido en las sentencias de 28 de junio de 2021 (casación número 867/2020) y de 21 de mayo de 2024 (casación número 2524/2021) entre los contratos de prestación unitaria, como es el caso del contrato de obras, en el que existen pagos a cuenta y una liquidación final, y los contratos que tienen por objeto prestaciones continuadas o duraderas o de tracto sucesivo, como son los de gestión de servicios público.

Finalmente, cabe recordar que la sentencia de 17 de marzo de 2025 (casación número 7628/2021), con cita de varias anteriores, advierte de que la interpretación de los contratos y negocios jurídicos celebrados entre las partes es tarea que corresponde a los tribunales de instancia, sin que este Tribunal de casación deba intervenir salvo que, al desarrollarla, aquéllos incurran en arbitrariedad ofreciendo un resultado ilógico, contradictorio o contrario a algún precepto legal.»

Concluye reiterando la doctrina jurisprudencial fijada por la sentencia de 25 de octubre de 2021 (Rec. 8243/2019) en los siguientes términos: «A efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración cuando no existe el acto formal de liquidación del contrato previsto legalmente, cabe considerar que, en el marco de un contrato de obras, la prescripción comienza cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las garantías definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual».

Otros precedentes anteriores habían rechazado también que pudiera establecerse el dies a quod el plazo de prescripción con anterioridad a la liquidación definitiva, denunciando que ello comportaría «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»(STS de 10 de junio de 2020, Rec. 3291/2017, que cita otros precedentes).

Igualmente, argumentábamos ya desde nuestra Sentencia de 26 de enero de 1998 (recurso de apelación 353/91) del siguiente modo: "[...] que la prescripción es una institución que, entre otras finalidades, pretende dar seguridad y firmeza a las relaciones jurídicas a causa del silencio de la relación jurídica que prescribe. De este planteamiento se sigue que no puede alegar la prescripción, en su favor, quien con su conducta impide que la relación jurídica que une a los contratantes quede terminada. 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 LCE. Aplicar, en esta situación, 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 para ellos la prescripción haya comenzado", doctrina que se reiteró en nuestras Sentencias de 23 de junio de 2009 (Rec. 3131/2007) y de 10 de junio de 2020 (Rec. 3291/2017).

Y, por último, en nuestra Sentencia de 25 de octubre de 2021 (Rec. 8243/2019), donde el debate casacional consistía en determinar cuál era el *dies a quod* 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, se fijó la siguiente doctrina:

«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 garantías definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.».

También nos hemos pronunciado sobre la determinación del *dies a quod* del plazo de prescripción del contratista para reclamar cantidades impagadas a la Administración en presencia de contratos de prestaciones continuadas, duraderas o de tracto sucesivo, si bien esta doctrina no resulta útil para resolver el presente recurso de casación.

Expuesto lo anterior, estamos ya en condiciones de abordar la cuestión relativa a los efectos interruptivos del plazo de prescripción de la Administración para liquidar el contrato de obras que cabe atribuir a la comunicación de la propuesta de certificación final a ADIF, cuya intervención en el procedimiento de su aprobación era preceptiva, puesta en conocimiento de la UTE contratista.

C/ La comunicación de la propuesta de certificación final a ADIF, cuya intervención en el procedimiento de su aprobación es preceptiva, puesta en conocimiento de la contratista, interrumpe el plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor.

Antes de proseguir, recordemos, una vez más, que la cuestión sobre la que hemos de pronunciarnos parte de la existencia de demora en la aprobación de la certificación final de obras por parte de la Administración contratante, y consiste en determinar si la comunicación de la propuesta de certificación final a terceros, puesta en conocimiento de la contratista, produce eficacia interruptiva del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor.

La demora en la actuación de la Administración contratante ha quedado constatada, según expresa la sentencia recurrida y comparte esta Sala del Tribunal Supremo, porque pese a que la recepción de las obras tuvo lugar el 28 de abril de 2015, no fue hasta el 17 de diciembre de 2020 cuando se aprobó la Certificación Final de la obra civil.

Partiendo de este hecho, no controvertido, la Sala de instancia señala que el 22 de marzo de 2017 se formuló una propuesta de certificación final conocida por ambas partes que fue remitida a ADIF para su supervisión y aprobación, y atribuye a esta actuación administrativa fuerza interruptiva del plazo de prescripción de la acción de la Administración para liquidar la obra y determinar el importe a su favor.

Como hemos expuesto, en este recurso de casación la UTE LEGORRETA impugna esta última apreciación y la Administración Vasca sostiene que el *dies a quod* del plazo de prescripción debería ser el de la liquidación del contrato y, de no existir esta, la fecha de la certificación final de obra, negando que deba quedar delimitada por la fecha de recepción de la obra y, por ende, que deba imputarse demora alguna a la Administración contratante. Conviene precisar que estas alegaciones de la Administración Vasca ya fueron rechazadas por la sentencia de instancia, la cual ha sido recurrida en casación, única y exclusivamente, por la empresa contratista.

Esta Sala considera acertado el criterio de la Sala de instancia por lo que respecta a la determinación del *dies a quod* del plazo de prescripción del derecho de la Administración para liquidar la obra y determinar el importe a su favor, que toma como referencia la fecha de recepción de la obra -el acta de recepción de las obras se levantó el 28 de abril de 2015-, por las razones siguientes:

(i) No cabe aplicar a la prescripción de la acción de la Administración para liquidar la obra y determinar el importe a su favor la jurisprudencia establecida para el cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar cantidades impagadas a la Administración, como pretende la Administración



recurrida, pues se trata de acciones distintas que cuentan con un tratamiento diferenciado en la materia en la legislación presupuestaria y de Hacienda Pública, como se pone de manifiesto en los artículos 15 y 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en los artículos 44 y 47 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, al regular el régimen de la prescripción de los derechos y obligaciones de la Hacienda Pública.

(ii) Residenciar el *dies a quod* del plazo de prescripción de la acción de la Administración para liquidar la obra y determinar el importe a su favor en la fecha de liquidación del contrato y, de no existir esta, en la fecha de la certificación final de obra, como postula la Administración del País Vasco, supondría dejar el inicio del plazo prescriptivo a voluntad de la Administración contratante, quien podría a su antojo demorarlo tanto como deseara. Tal consecuencia, al margen de someter a la contratista a una clara situación discriminatoria por lo que respecta al tratamiento que recibe la prescripción de su acción frente a la Administración para reclamar el cumplimiento de obligaciones dinerarias, al no contar con igual ventaja, no se compadece en modo alguno con el fundamento y los fines de la prescripción, como institución que pretende dar seguridad jurídica y firmeza a las relaciones jurídicas cuando una de las partes abandona el ejercicio de sus acciones frente a la otra durante un periodo de tiempo determinado.

(iii) Tal y como establece el artículo 218.1 y 2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aplicable *ratione temporis* al cumplimiento del contrato de obras litigioso, una vez recibidas las obras por la Administración contratante -a cuyo acto deben acudir el responsable del contrato o un facultativo designado por la Administración, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista-, levantándose la correspondiente acta -lo que tendrá lugar solo si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, comenzando entonces el plazo de garantía-, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato.

Por todo ello, con independencia de que, en virtud de los convenios suscritos por la Administración del País Vasco, la certificación final de obras tuviera que ser supervisada por el ADIF antes de su aprobación por la Administración contratante, levantada el acta de recepción de las obras incumbía a aquella Administración llevar a cabo las actuaciones necesarias para cumplir con el mandato legal expresado y aprobar la certificación final de las obras, incluido el requerimiento a la contratista para la aportación de documentación de la obra que pudiera necesitar para ello, en su caso.

Sentado lo anterior a efectos meramente dialécticos, en adelante nos centraremos en la cuestión relativa a la virtualidad interruptiva de la prescripción del derecho de la Administración para liquidar la obra de la propuesta de certificación final, remitida por la Administración contratante a ADIF para su supervisión y aprobación y comunicada a la UTE contratista, en congruencia con el debate suscitado por la parte recurrente en su escrito de interposición del recurso de casación.

Pues bien, expuesta nuestra jurisprudencia sobre la normativa que rige la prescripción de acciones en materia de contratación administrativa que conduce a la aplicación de la legislación presupuestaria o de Hacienda Pública, estatal o autonómica -en función de la Administración contratante-, con la que coincide el planteamiento de la sentencia de instancia recurrida, hemos de abordar la interpretación y aplicación del artículo 44.3.a) del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en la medida que reitera lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley General Tributaria sobre la eficacia interruptiva de los plazos de prescripción de los actos administrativos conducentes a la liquidación, donde se establece que:

«En todo caso, los plazos de prescripción de los derechos de naturaleza pública se interrumpirán:

a) Por cualquier acción administrativa, realizada con conocimiento formal del obligado, aunque la correspondiente notificación fuere defectuosa, conducente al reconocimiento, liquidación o cobro, o relacionada con éstos.».

En efecto, el precepto de la legislación autonómica aplicable atribuye fuerza interruptiva del plazo de prescripción a *«cualquier acción administrativa (...) conducente al reconocimiento, liquidación o cobro ...»*, exigiendo su conocimiento formal por el obligado.

Los concretos términos con los que la norma describe los actos interruptivos de la prescripción comprenden tanto la reclamación de pago al contratista de la cantidad liquidada como cualquier otra actuación dirigida al reconocimiento, liquidación o cobro de su deuda con la Administración contratante; en términos coincidentes con la delimitación de la actividad administrativa interruptiva de los plazos de prescripción que hace el artículo 68.1.a) de la Ley General Tributaria.



Por tanto, esta Sala rechaza la interpretación del precepto que hace la parte recurrente, contraria al tenor literal de los preceptos legales examinados, y considera que, tal y como entendió la Sala de instancia, en el concepto de acción administrativa conducente a la liquidación del derecho de naturaleza pública que ostentaba la Administración Vasca frente a la contratista resulta subsumible la propuesta de Certificación Final de Obra remitida por aquella a ADIF el 22 de marzo de 2017 para su supervisión y aprobación, con conocimiento formal de la contratista, pues se trata de una actuación administrativa tendente a la determinación del saldo de la Certificación Final de Obra, integrada en el procedimiento previsto ad hoc para su aprobación con la participación del contratista.

Por todo lo expuesto, entiende esta Sala que el Tribunal de instancia interpretó correctamente las normas examinadas, al apreciar que el plazo de prescripción de la acción de la Administración para liquidar la obra y determinar el importe a su favor quedó interrumpido por la referida actuación administrativa.

SÉPTIMO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

De conformidad con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada en este recurso de casación, que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, en interpretación de los artículos 44.3.a) del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOH), 15.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y 68 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, declara lo siguiente:

Ante un supuesto en el que la Administración contratante incurre en demora en la aprobación de la certificación final de obras, una vez suscrita el acta de recepción de las obras, la comunicación por aquella de la propuesta de certificación final de obras a un tercero, cuya intervención en el procedimiento de aprobación de la certificación final es preceptiva, puesta en conocimiento de la contratista, produce efectos interruptivos del plazo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar la obra y determinar el importe a su favor.

OCTAVO.- Resolución del recurso de casación.

Por las razones expuestas, y de conformidad con la doctrina expuesta en el apartado anterior, procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la entidad UTE Infraestructuras S. A. y Excavaciones Viuda de Saiz S. A. (UTE LEGORRETA) contra la Sentencia n.º 269/2022 de fecha 6 de julio, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el procedimiento ordinario número 153/2021.

NOVENO.- Costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, debiendo abonar cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico séptimo:

1º Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad UTE Infraestructuras S. A. y Excavaciones Viuda de Saiz S. A. (UTE LEGORRETA) contra la Sentencia n.º 269/2022 de fecha 6 de julio, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el procedimiento ordinario número 153/2021.

2º No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

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

Así se acuerda y firma.