



Roj: **STS 1782/2025 - ECLI:ES:TS:2025:1782**

Id Cendoj: **28079130032025100058**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **24/04/2025**

Nº de Recurso: **959/2022**

Nº de Resolución: **470/2025**

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

Ponente: **JOSE LUIS GIL IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 18911/2021,**
ATS 13039/2023,
STS 1782/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 470/2025

Fecha de sentencia: 24/04/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 959/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/04/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 959/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 470/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

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

En Madrid, a 24 de abril de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 959/2022 interpuesto por la Junta de Andalucía, representada y defendida por su Letrada, contra la sentencia de 17 de noviembre de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, (sede de Sevilla), en el recurso número 453/2020, sobre inicio del plazo para la inactividad en los pagos derivados de contratos administrativos, en el que ha intervenido como parte recurrida BFF Finance Iberia S.A.U., representada por el Procurador de los Tribunales D. Jesús León González, con la asistencia letrada de D. Eduard Nogues Lara.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por la representación procesal de BFF Finance Iberia, S.A.U., se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía en el pago tardío de facturas, siendo admitido a trámite y formalizándose demanda en la que terminó suplicando:

"[se] dicte Sentencia estimatoria por la que: 1. Declare disconforme a derecho la inactividad de la Administración demandada. 2. Condene a la Administración demandada al pago de los siguientes conceptos e importes: a. La cantidad de 2.120 euros, en concepto de costes de cobro, por cada una de las facturas incursas en mora. b. La cantidad de 164.643,13 euros en concepto de intereses de demora en relación con las facturas pagadas fuera de plazo. c. Los intereses legales devengados por los intereses de demora desde la interposición del recurso contencioso-administrativo. d. Las costas judiciales".

Seguido con el número 453/2020 en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, (sede de Sevilla), terminó por sentencia el 17 de noviembre de 2021, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"Que debemos estimar en parte el recurso interpuesto por BFF FINANCE IBERIA, S.A.U representada por el Procurador Sr. León González y defendida por el Letrado Sr. Nogués Lara contra la inactividad de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía por ser contraria al Ordenamiento Jurídico. Se condena a la demandada al pago de las cantidades reclamadas sin inclusión del IVA/ y sin que haya lugar al anatocismo. No se condena en costas."

Notificada la sentencia, por la representación procesal de la Junta de Andalucía, se presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 1 de febrero de 2022 tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

SEGUNDO.-Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por auto de 2 de octubre de 2023, dictado por la Sección de Admisión, se acordó:

1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Letrada de la Junta de Andalucía contra la *Sentencia de 17 de noviembre de 2021, de la Sección 1ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en recurso 453/2020* .

2º) Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la atinente a determinar si en el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/ o intereses de demora derivados de contratos administrativos el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa es el de tres meses fijado en el Art. 29.1 de la LJCA o el de un mes contemplado en el Art 199 de la LCSP (anteriormente, Art. 217 del TRLCSP)

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en *artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público , por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) en relación con lo dispuesto en los artículos 25.2 y 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* .



4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de apelación la decisión adoptada en este auto.

6º) *Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.*"

TERCERO.-La Junta de Andalucía presentó, con fecha 5 de diciembre de 2023, escrito de interposición del recurso de casación, en el que solicitó:

"[se] dicte sentencia por la que estimando nuestro recurso, case y deje sin efecto la Sentencia recurrida, declarando, en respuesta a la cuestión señalada como de interés casacional objetivo que «en el ámbito de la reclamación de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos, el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, de la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, no puede ser sino el de tres meses fijado en la legislación procesal aplicable, es decir, los tres meses contemplados en la LJCA»."

CUARTO.-Dado traslado a la parte recurrida para que manifestara su oposición, así lo hizo en escrito de 9 de febrero de 2024, en el que pretendió:

"[se] dicte sentencia por la cual se desestime el recurso de casación interpuesto y se declare conforme a derecho la sentencia recurrida".

QUINTO.-Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 22 de abril de 2025, fecha en la que así ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso de casación

1. La sentencia impugnada

El recurso de casación se dirige contra la sentencia de 17 de noviembre de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), en el recurso núm.453/2020, que estimó en parte la reclamación formulada para el abono de determinadas cuantías y conceptos por el retraso en el abono de facturas por diversas prestaciones contractuales, condenando a la Junta de Andalucía demandada al abono de las cantidades reclamadas -costes de cobro e intereses de demora-, pero con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido y sin admitir el anatocismo que también se demandaba.

La sentencia impugnada en casación, tras delimitar el debate, comienza abordando la cuestión relativa al plazo para acudir a la vía judicial en los supuestos de inactividad, puesto que la Administración demandada había sostenido que el recurso contencioso-administrativo era extemporáneo, por prematuro, al no haberse respetado el condicionamiento temporal establecido en el artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, lo que la Sala rechaza al entender que, *"conforme a la interpretación del TS sobre el actual artículo 199 [de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público] cabe deducir que esta reclamación puede plantearse sin esperar a los tres meses a que se refiere el artículo 29 antes citado. Y es que, en puridad, puede discutirse si en realidad se ha recurrido contra una inactividad administrativa entendida en el sentido contemplado en el artículo 29 de la LJCA. Más que inactividad en sentido estricto se trata de reclamar el pago de una deuda que, a juicio de la actora, está impagada en sus intereses y en el concepto de costes de cobro",* concluyendo que *"la aplicación preferente del artículo 199 LCSP lleva a desestimar la excepción planteada por la demandada",* descartando la contradicción con un pronunciamiento anterior del mismo órgano judicial.

A continuación, admite la procedencia de la reclamación en cuanto a los costes de cobro y a los intereses de demora, si bien la rechaza respecto al Impuesto sobre el Valor Añadido, ya que no se ha *"acreditado por entidad demandante que haya realizado el pago o ingresado previamente el IVA en la Hacienda Pública",* así como al anatocismo.

2. El auto de admisión

El auto de admisión del recurso de casación señala que la cuestión jurídica que presenta interés casacional objetivo consiste en determinar si, en el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos, el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa y, por ende, para la posibilidad de acudir a la Jurisdicción Contencioso-administrativa es el de tres meses fijado

en el artículo 29.1 de la Ley de esta Jurisdicción o el de un mes contemplado en el artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

A estos efectos, identifica como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación la contenida en el artículo 217 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (actual artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), en relación con lo dispuesto en los artículos 25.2 y 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3. Posiciones de las partes

A. El escrito de interposición del recurso de casación

El recurso de casación se fundamenta -sustancialmente- en el argumento de que la sentencia recurrida infringe el artículo 29.1 de la Ley de esta Jurisdicción y, en consecuencia, al no estimar la causa de inadmisión invocada, infringe lo prevenido en los artículos 25.2 y 69.c) de la misma Ley Jurisdiccional, porque para que nos hallemos ante una inactividad administrativa impugnabile -dice- es imprescindible, por definición, que exista dicha inactividad, lo que no acontece legalmente hasta que finalice el plazo de tres meses previsto en el referido artículo 29.1. Sin que exista fundamento para la aplicación preferente del artículo 217 de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, similar al artículo 199 de la Ley de Contratos de 2011, pues el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción ya alude expresamente a obligaciones de la Administración nacidas de contrato. Se añade que la sentencia de este Tribunal Supremo 1656/2019, de 2 de diciembre de 2019, citada en la Fundamentación de la recurrida en casación, no es aplicable al caso por resolver una controversia distinta, mencionando otras sentencias del mismo Tribunal de instancia que habrían seguido un criterio diferente.

B. La oposición al recurso de casación

En la oposición al recurso de casación se viene a mantener la especificidad del artículo 199 de la Ley de Contratos de 2017, en la interpretación que del mismo y del precepto que le precedió ha mantenido esta Sala en el ámbito de las medidas cautelares, advirtiendo de que otra tesis contravendría la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, de la que se reproducen algunos de sus considerandos.

SEGUNDO.- Marco jurídico

1. Normativa nacional

El artículo 217 del texto refundido de la Ley de Contratos de 2011 disponía:

"Artículo 217. Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas. Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 216.4 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración [...]"

Con similar tenor literal, el artículo 199 de la vigente Ley de Contratos de 2017 establece:

"Artículo 199. Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas. Transcurrido el plazo a que se refiere el apartado 4 del artículo 198 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración [...]"

El artículo 217 del texto refundido de la Ley de Contratos de 2011, del que trae causa el artículo 199 de la Ley de Contratos de 2017, proviene de la introducción en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, del artículo 200 bis, llevada a cabo por el artículo 3.2 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

2. Jurisprudencia

En la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2023, recurso de casación número 229/2022, dijimos:



"La presente controversia se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión en torno a la interpretación del artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre) con el fin de determinar si ha de ser interpretado en el sentido de que la medida cautelar de pago inmediato de la deuda es aplicable tanto si se solicita el abono del principal más los intereses de demora como si se solicitan únicamente estos últimos de forma autónoma. Este Tribunal Supremo ya ha tenido ocasión de abordar esta cuestión en sus sentencias STS nº 1656/2019, de 2 de diciembre (rec. 6353/2017) y STS nº 8/2020, de 14 de enero (rec. 6742/2017) afirmando que el artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre) «ha de ser interpretado en el sentido de que la medida cautelar de pago inmediato de la deuda es aplicable tanto si se solicita el abono del principal más los intereses de demora como si se solicitan únicamente estos últimos de forma autónoma."

Más recientemente, en la sentencia de 25 de marzo de 2025, recurso de casación número 8024/2021, interpretando el artículo 217 del texto refundido de la Ley de Contratos de 2011, hemos declarado:

"El artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, debe interpretarse en el sentido de que el régimen regulatorio de las medidas cautelares en el ámbito de la contratación administrativa, cuando concurra el presupuesto referido a la utilización del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas, establecido en dicha disposición, en cuanto a su consideración de *lex specialis*, debe aplicarse de forma imperativa por el órgano judicial competente para resolver el incidente cautelar, que deberá adoptar la medida cautelar positiva de pago inmediato de la deuda, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última, lo que comporta el desplazamiento del régimen general de medidas cautelares previsto en los artículos 129 y 130 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa."

TERCERO.- Precedente de la Sala sobre la cuestión de interés casacional

La cuestión de interés casacional precisada en el auto de 2 de octubre de 2023 es la misma que la resuelta por la sentencia de esta Sala número 449/2025, de 10 de abril pasado, recaída en el recurso de casación número 958/2022, interpuesto por la misma Junta de Andalucía aquí recurrente.

Evidentes razones de congruencia y de seguridad jurídica conducen a que deba reproducirse la argumentación jurídica contenida en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de la sentencia citada:

"TERCERO.- La decisión de la Sala

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, tal como se expone en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 1 de junio de 2023, consiste en determinar si en el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos, el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, es el de tres meses fijado en el art. 29.1 de la LJCA o el de un mes, contemplado ahora en el art 199 de la LCSP de 2017 (y, en los mismos términos, en el aplicable art. 217 del TRLCSP de 2011).

*Delimitada, en estos estrictos términos la controversia casacional, esta Sala considera que la Sentencia impugnada realiza una interpretación correcta del ordenamiento jurídico, al entender que el art. 217 TRLCSP de 2011 (aunque por error alude al 199 LCSP de 2017, ahora vigente pero no aplicable al caso) contiene una regulación específica y autónoma en materia de plazo para la impugnación ante los Tribunales de la inactividad administrativa consistente en el incumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora del precio referido en el art. 216 TRLCSP de 2011 (ahora 198 LCSP de 2017), aplicable en materia de contratación pública; según la cual transcurrido un mes desde la reclamación del pago, si la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. Aplicable, pues, de modo preferente, como "*lex specialis*", respecto de la regla general del plazo de 3 meses reflejada en el art. 29 LJCA.*

En efecto, cabe significar, en primer término, que el artículo 217 del TRLCSP de 2011, como el ahora vigente 199 LCSP de 2017, son de un tenor literal inequívoco: se refieren al plazo de un mes para poder acudir a los Tribunales en caso de inactividad.

*Además, como veremos, una interpretación teleológica y contextual de estos preceptos abona su aplicación, en todo caso, como "*lex specialis*".*



Ambos preceptos traen causa, como hemos anticipado, del art. 200 bis de la LCSP de 2007, que fue introducido por el art. 3.2 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Y el legislador reconoció explícitamente en la Exposición de Motivos de la referida Ley 15/2010, de indudable valor interpretativo, que:

«La Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, incorporó a nuestro derecho interno la Directiva 2000/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Cinco años después de la entrada en vigor de la Ley 3/2004 contra la morosidad en las operaciones comerciales, esta legislación ha de adaptarse a los cambios que se han producido en el entorno económico y modificarse para que sea ampliamente aplicable, tanto en el ámbito de las empresas españolas, como en el del sector público.

Los efectos de la crisis económica se han traducido en un aumento de impagos, retrasos y prórrogas en la liquidación de facturas vencidas, que está afectando a todos los sectores. En especial, está afectando a las pequeñas y medianas empresas, que funcionan con gran dependencia al crédito a corto plazo y con unas limitaciones de tesorería que hacen especialmente complicada su actividad en el contexto económico actual.

[...]

La reforma tiene por objeto corregir desequilibrios y aprovechar las condiciones de nuestras empresas con el fin de favorecer la competitividad y lograr un crecimiento equilibrado de la economía española, que nos permita crear empleo de forma estable, en línea con una concepción estratégica de la economía sostenible.

En este sentido, y desde el punto de vista de los plazos de pago del sector público, se reduce a un máximo de treinta días el plazo de pago, que se aplicará a partir del 1 de enero de 2013, siguiendo un período transitorio para su entrada en vigor. Por otra parte, se propone un procedimiento efectivo y ágil para hacer efectivas las deudas de los poderes públicos, y se establecen mecanismos de transparencia en materia de cumplimiento de las obligaciones de pago, a través de informes periódicos a todos los niveles de la Administración y del establecimiento de un nuevo registro de facturas en las Administraciones locales.

[...]

Los plazos de pago establecidos en esta Ley se adecuan con lo preceptuado en la Directiva Europea [...]»

Así, en primer lugar, el objetivo de tal norma era, respecto de las deudas de los poderes públicos fruto de operaciones comerciales, reducir sus plazos de pago y -en lo que aquí nos interesa- proponer un procedimiento efectivo y ágil para hacerlas efectivas; con la finalidad de corregir desequilibrios que perjudicaban la competitividad e incluso el funcionamiento de las empresas españolas. Este objetivo explícito de "proponer un procedimiento efectivo y ágil" para la efectividad de las deudas que tienen los poderes públicos con sus contratistas, justifica por sí solo la abreviación del plazo para el recurso contra la inactividad en el caso de pagos a contratistas respecto del establecido con carácter general en la norma procesal.

Profundizando en la interpretación contextual del precepto, debe recordarse también que esta Ley 15/2010 se dictó -según explican los primeros párrafos de su Exposición de Motivos ya citados- con la voluntad de ahondar en las medidas de lucha contra la morosidad introducidas como consecuencia de la transposición de la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (incorporada a nuestro Derecho por la precitada Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales).

Aclaremos ya que esta Directiva, como la posterior Directiva 2011/7/UE, se refiere expresamente, para delimitar su ámbito de aplicación, sólo a la entrega de bienes o a la prestación de servicios. Pero nuestro Legislador, al trasponerlas, ha modificado con carácter general la normativa de contratos administrativos sin limitarse a unas tipologías contractuales, habiendo aplicado nuestra doctrina dicha regulación a los contratos de obras (por todas, Sentencia 1615/2018 de 14 Nov. 2018, Rec. 4753/2017); y, del mismo modo, tanto el art. 200 bis de la LCSP de 2007, como los subsiguientes 217 TRLCSP de 2011 y 199 LCSP de 2017, se refieren (por remisión respectiva al art. 200 de la LCSP de 2007, 216 del TRLCSP de 2011 y 198 LCSP de 2017), en general al abono del precio convenido por la prestación realizada, sin mayores matizaciones. Por tanto, al margen de cuál sea el ámbito de aplicación de las citadas Directivas -cuestión además irrelevante para el concreto caso enjuiciado, de prestación de servicios- entendemos que las mismas extienden su efecto interpretativo con carácter general a la norma que nos ocupa.



Sentado lo anterior, señalemos que la precitada Directiva 2000/35/CE insistía en sus Considerandos en que las consecuencias de la morosidad sólo pueden ser disuasorias si van acompañadas de procedimientos de reclamación rápidos y eficaces para el acreedor; recordando además de modo singularizado la necesidad de que proteger a los operadores comerciales que sean acreedores de los poderes públicos, en consideración a que estos últimos realizan pagos de un volumen considerable a las empresas. Y en consecuencia establecía medidas de agilización de pagos, como el establecimiento de plazos para el devengo de intereses de demora en su art. 3 o la regulación de los procedimientos de cobro de créditos no impugnados en el 5.

La posterior Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, refleja la necesidad de un cambio decisivo hacia una cultura de pago sin demora (C.12), insiste en su aplicación a los poderes públicos (C.3, C. 9, C. 23) y afirma:

«(6) En su Comunicación de 25 de junio de 2008, titulada 'Pensar primero a pequeña escala - "Small Business Act" para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas', la Comisión destacó que debe facilitarse el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYME) a la financiación y desarrollarse un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las operaciones comerciales. Debe advertirse que los poderes públicos tienen una responsabilidad especial en este ámbito. Los criterios para la definición de las PYME se fijan en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas.

(7) Una de las acciones prioritarias de la Comunicación de la Comisión de 26 de noviembre de 2008, titulada «Un Plan Europeo de Recuperación Económica», consiste en reducir las cargas administrativas y fomentar la iniciativa empresarial, entre otras cosas, asegurándose de que, en principio, las facturas por suministros y servicios, incluidas las correspondientes a las PYME, se paguen en el plazo de un mes con el fin de aliviar sus problemas de liquidez.

[...]

(23) En general, los poderes públicos disponen de fuentes de ingresos más seguras, previsibles y continuas que las empresas. Además, muchos poderes públicos pueden obtener financiación a unas condiciones más ventajosas que las empresas. Por otra parte, dependen menos que las empresas privadas del establecimiento de relaciones comerciales estables para alcanzar sus objetivos. Los plazos de pago dilatados y la morosidad de los poderes públicos respecto a los bienes y servicios conllevan costes injustificados a las empresas. Procede, por tanto, introducir normas específicas con respecto a las operaciones comerciales en lo que se refiere al suministro de bienes y la prestación de servicios por parte de empresas a los poderes públicos que prevean, en particular, períodos de pago que, como regla general, no superen los 30 días naturales, salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y siempre que esté objetivamente justificado a la luz de la naturaleza o las características particulares del contrato, y que en ningún caso superen los 60 días naturales.

[...]

(33) Las consecuencias de la morosidad solo pueden ser disuasorias si van acompañadas de procedimientos de recurso rápidos y eficaces para el acreedor. De conformidad con el principio de no discriminación establecido en el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tales procedimientos deben estar a disposición de todos los acreedores establecidos en la Unión.

[...]

(35) Es necesario garantizar que los procedimientos de cobro de créditos no impugnados en caso de morosidad en las operaciones comerciales concluyan en breve plazo, incluso mediante un procedimiento acelerado e independientemente del importe de la deuda.»

Contemplando ahora plazos de pago y referencia a procedimientos acelerados de cobro en sus arts. 4 y 10, de los que citaremos el primero:

«Artículo 4

Operaciones entre empresas y poderes públicos

[...]

3. Los Estados miembros velarán por que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público:

a) el plazo de pago no supere ninguno de los plazos siguientes:



- i) 30 días naturales después de la fecha en que el deudor haya recibido la factura o una solicitud de pago equivalente,
 - ii) en caso de que la fecha de recibo de la factura o de la solicitud de pago equivalente resulte dudosa, 30 días naturales después de la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios,
 - iii) si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente antes que los bienes o servicios, 30 días naturales después de la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios,
 - iv) si legalmente o en el contrato se establece un procedimiento de aceptación o de comprobación en virtud del cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato y si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente a más tardar en la fecha en que tiene lugar dicha aceptación o verificación, 30 días naturales después de dicha fecha;
- b) la fecha de recepción de la factura no sea objeto de acuerdo contractual entre el deudor y el acreedor.
- [...]

No puede olvidarse que, aunque fue el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, el que traspuso al Derecho español esta última Directiva, su Exposición de Motivos señala que:

«Fruto de lo anterior fue la aprobación de la Directiva 2000/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que España transpuso a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre.

Al tiempo que la Unión Europea comenzaba la revisión de la Directiva 2000/35/CE, España también abordó la modificación de nuestra Ley, la cual se plasmó en la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

De esta forma, se anticiparon diversas medidas que posteriormente se incluyeron en la Directiva 2011/7/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que vino a sustituir a la anterior Directiva del año 2000. Así ha ocurrido con los plazos de pago, incluidos los del sector público.

Aunque el Derecho español después de la modificación indicada cumple, en líneas generales, con las nuevas exigencias de la Unión Europea, hay determinados aspectos en los que existe alguna divergencia que hace ineludible la reforma de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, que se acomete en el capítulo segundo del Título III del presente real decreto-ley.»

Y lo cierto es que el tenor del 217 TRLCSP de 2011 no se modificó por el Real Decreto-ley 4/2013, en el aspecto que nos interesa (aunque sí, entre otros, el 216, referido al pago del precio, incluidos los plazos para ello), por lo que el Legislador lo entendió ya acomodado al marco europeo de referencia.

En definitiva, la normativa europea, con el objetivo general de propiciar un cambio decisivo hacia una cultura de pago sin demora en las operaciones comerciales, insiste en la necesidad de establecer procedimientos de reclamación rápidos y eficaces de las cantidades debidas en beneficio de los acreedores, aplicables igualmente si el deudor es un poder público, entendido en sentido amplio. Diríamos, aún más, que este marco europeo incide en la aplicación a los poderes públicos de las medidas que regula, a la vista del volumen de pagos que el sector público tiene con las empresas privadas y de su situación privilegiada, en tanto que dicho sector público goza normalmente de fuentes de ingresos más seguras, previsibles y continuas que las empresas. E incluso destaca la responsabilidad especial de los poderes públicos para propiciar la puntualidad de los pagos en las operaciones comerciales.

Ninguna de las Directivas sobre morosidad citadas exige a los Estados miembros adoptar un procedimiento específico o modificar sus procedimientos judiciales vigentes en forma específica; y, como hemos también señalado con antelación, el Real Decreto-ley 4/2013, que traspuso al Derecho español la Directiva 2011/7/UE, vino a considerar que muchos de sus aspectos ya habían sido anticipados por la legislación española; en nuestro caso, podríamos decir, por la inclusión del art. 200 bis en la LCSP de 2007.

Frente a lo expuesto en este marco, no olvidemos que la regulación contenida en el art. 29 de la LJCA es muy anterior a las disposiciones sobre morosidad citadas, y que no podía contemplar en 1998 las necesidades que estas pretenden satisfacer.

Esta regulación general obedeció a la necesidad de superar la reduccionista y tradicional consideración revisora del Orden jurisdiccional contencioso-administrativo, garantizando el sometimiento al pleno control jurisdiccional



de las acciones y omisiones de la Administración, a través en este caso de un cauce específico de impugnación de la inactividad que superase la necesidad de generar artificiosamente un acto presunto.

El establecimiento en este art. 29 LJCA de una reclamación previa ante la propia Administración tiene el único objetivo, como dice la Exposición de Motivos de la LJCA, de «sencillamente dar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto y de evitar la intervención judicial». Y la fijación del plazo de tres meses, cuya explicación no estaba en la Exposición de Motivos de la norma, bien podía obedecer a un cierto paralelismo con una institución relacionada igualmente con la falta de respuesta de la Administración a las peticiones de los ciudadanos, la del acto presunto, para cuya generación la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecía un plazo general de tres meses. Tampoco puede ocultarse que el plazo de un mes no es extraño a esta regulación general, si bien, en este caso, reservado en el art. 29.2 de la LJCA a la ejecución de actos firmes.

Pero ya la doctrina temprana advirtió que en los casos en que el derecho a la prestación concreta derivase de un contrato administrativo, esta regulación general debía tener en cuenta las prerrogativas exorbitantes o privilegios administrativos contemplados en la normativa sobre contratación administrativa. Esta cautela ha perdido ahora toda vigencia, tantos años después y a la vista de toda la actividad normativa sobre morosidad ya citada, que convierte a la Administración en un operador crítico para asegurar la prontitud de pago a las empresas contratistas en garantía de su solvencia y competitividad. Pero sí nos sirve para confirmar la aceptación temprana de las especialidades propias de la contratación administrativa en este ámbito.

A la vista de lo expuesto, queda plenamente justificada la introducción de una norma, como ley especial, en el caso de pagos a acreedores derivados de contratación administrativa, que desplace la regulación general sobre impugnación de la inactividad, aligerando su carga temporal.

En fin, es evidente -ya, desde un punto de vista más concreto- que la voluntad de la Directiva 2011/7/UE de acortar los plazos establecidos para el pago de las deudas derivadas de los contratos -manifestada en el precitado art. 4.3 de la misma- difícilmente puede cumplirse si se impone un periodo de espera de tres meses antes de acudir a la vía judicial.

En este marco, esta Sala interpreta como correcta la aplicación preferente del precepto de la ley contractual en cuanto al plazo del recurso contra inactividad; cuyo tenor literal, insistimos, es además inequívoco.

A estos efectos, la referencia -alegada por el recurrente en casación- que hace el art. 29 LJCA a la obligación derivada de un contrato, habrá de entenderse referida a aquella obligación distinta a la regulada en los arts. 216 y 217 TRLCSP de 2011, y 198 y 199 LCSP de 2017; y, en lo demás, desplazada por ley especial.

Procede, en segundo término, dejar constancia de que esta interpretación es plenamente coherente con la realizada hasta ahora sobre el art. 217 TRLCSP de 2011: así, en la doctrina jurisprudencial fijada por esta Sala en las Sentencias núm. 8/2020, de 14 de enero de 2020 (RC 6742/2017), núm. 874/2020, de 24 de junio de 2020 (RC 6042/2018), núm. 1622/2023, de 11 de abril de 2023 (RC 229/2021), y en la muy reciente Sentencia 328/2025, de 25 de marzo, dictada en el RC 8024/2021, hemos zanjado la consideración como *lex specialis* del régimen procedimental del art. 217 TRLCSP de 2011 en materia de medidas cautelares; señalando (de forma inequívoca en esta última Sentencia, e implícita en las demás) que prevalece lo allí previsto (y reproducido en el art. 199 LCSP de 2017), que desplaza la aplicación del art. 130 LJCA; de modo que la medida cautelar prevista en aquella norma contractual, consistente en el pago inmediato de la deuda contraída por la Administración con el contratista debe acordarse por el órgano judicial, sin condicionamiento alguno, cuando concurra el presupuesto base de la reclamación y la inactividad en el pago por parte de la Administración establecido en dicho precepto legal, y la Administración demandante no alegare en el incidente cautelar que no concurren las circunstancias que justifiquen el pago, o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitara a esta última.

Cierto es que en todas estas Sentencias nos referíamos a la regulación de las medidas cautelares, pero sus razonamientos son igualmente aplicables, en lógica coherencia y *mutatis mutandi*, a la solución de la controversia que ahora nos ocupa, en tanto que versa sobre la consideración o no del régimen previsto en el precitado 217 TRLCSP, cuando sea de aplicación, como preferente respecto del establecido con carácter general por nuestra norma procesal. Ambas regulaciones especiales, la atinente a la inactividad y a la medida cautelar, se complementan en orden a propiciar el pronto pago de las deudas que nos ocupan, en línea con los objetivos de la normativa europea y española sobre morosidad más arriba analizada.

Por otra parte, y como conclusión, debemos añadir que la interpretación aquí recogida, como señala el recurrido en casación, es acorde con el principio "pro actione", de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho



sobre la pretensión a él sometida (entre otras, SSTC 122/1999, de 28 de junio, FJ 2 ; 133/2005, de 23 de mayo, FJ 2 ; y 327/2006, de 20 de noviembre , FJ 3); y que debe favorecer, entre las varias opciones interpretativas que la norma permite, aquella más proclive al ejercicio de la acción.

CUARTO.- Sobre la fijación de doctrina jurisprudencial en relación con la aplicación e interpretación del artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público , y el artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público , por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara, en interpretación de los artículos art. 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público , y 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público , por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, así como del art. 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa , que:

En el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos a los que sean de aplicación los artículos 216 y 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (ahora 198 y 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre), el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, no es el de tres meses fijado en el art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa , sino el de un mes, contemplado en el aplicable art.217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y ahora en el art. 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ."

CUARTO.- Conclusión y costas procesales

La anterior argumentación conduce a la misma conclusión que a la que llegamos en la citada sentencia de 10 de abril de 2025, debiendo desestimarse el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Junta de Andalucía contra la sentencia de 17 de noviembre de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Sevilla), en el recurso número 453/2020.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación.

FALLO

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

1º. Declarar no haber lugar al presente recurso de casación número 959/2022 interpuesto por la Junta de Andalucía contra la sentencia de 17 de noviembre de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), en el recurso número 453/2020.

2º. No hacer expresa imposición de las costas de este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.