



Roj: **STS 4057/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4057**

Id Cendoj: **28079130032025100174**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **12/09/2025**

Nº de Recurso: **4575/2022**

Nº de Resolución: **1132/2025**

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

Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA 2959/2021,**
STSJ CANT 226/2022,
ATS 2917/2023,
STS 4057/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.132/2025

Fecha de sentencia: 12/09/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4575/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/07/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Procedencia: T.S.J.CANTABRIA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: FCA

Nota:

R. CASACION núm.: 4575/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1132/2025

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 12 de septiembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 4575/2022 interpuesto por el GOBIERNO DE CANTABRIA, representado y defendido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia dictada en fecha 10 de febrero de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que estima el recurso de apelación tramitado con el número 125/2021.

Como parte recurrida se ha personado la mercantil SMART HOSPITAL CANTABRIA, S.A., representada por el Procurador D. Álvaro García de la Noceda y con la defensa legal de D. Mariano Magide Herrero.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de la entidad SMART Hospital Cantabria, S.A. interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santander contra la Resolución dictada por la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria de fecha 2 de diciembre de 2019 por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra las resoluciones dictadas por el Director Gerente del Hospital Universitario Marqués de Valdecilla de 11 de septiembre y de 2 de octubre de 2019 por las que se rechazaba la pretensión de la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. de emitir las facturas correspondientes por los servicios no clínicos prestados en el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla una vez transcurrido el mes de referencia.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santander dicta sentencia en fecha 29 de abril de 2021, en el procedimiento ordinario nº 341/2020, cuya parte dispositiva dispone:

"SE DESESTIMA ÍNTEGRAMENTE el recurso contencioso-administrativo formulado por el Procurador Don Ignacio Calvo Gómez en nombre y representación de la entidad SMART HOSPITAL CANTABRIA S.A., contra:

- La Resolución de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria de 2-12-2019 por la que se acuerda desestimar el recurso de alzada interpuesto frente a las Resoluciones del Director Gerente del Hospital Universitario Marqués de Valdecilla (el "HUMV"), de 11 de septiembre y 2 de octubre de 2019 por las que se rechazaba la pretensión de SHC de emitir las facturas correspondientes a los servicios prestados en el HUMV una vez transcurrido el mes de referencia, sin que sea necesario que concurra ninguna otra condición efectuada al reclamar facturas correspondientes al mes de agosto de 2019.

Las costas se imponen al actor."

Frente a la mencionada sentencia, la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. interpuso recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que se tramita con el número 125/2021 y finaliza con sentencia dictada el 10 de febrero de 2022, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"Se estima el recurso de apelación interpuesto por SMART HOSPITAL CANTABRIA S.A. representada por el Procurador Don Ignacio Calvo Gómez, frente a la sentencia de 29 de abril de 2021, dictada en el procedimiento Ordinario 341/2020 seguido en el Juzgado contencioso administrativo nº 1 de Santander, que se revoca y en su lugar se estima el recurso formulado por SMART HOSPITAL CANTABRIA S.A., contra la Resolución de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria de 2 de diciembre de 2019 que se anula, y se reconoce el derecho de Smart Hospital Cantabria a que se registre la factura de forma mensual, a que se realice el pago por la Administración en el plazo de 30 días desde que se registre la factura, y a que en caso de exceder el plazo de pago se devenguen intereses de demora mediante su exigencia en el procedimiento correspondiente, y sin que proceda condena del abono de las costas procesales del recurso de apelación ni de la instancia".

SEGUNDO.-Notificada a las partes la referida sentencia, por el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria se presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación. La Sala mediante Auto de 24 de abril de 2022 tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

Recibidas las actuaciones ante este Tribunal Supremo, la representación procesal de la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A., junto con el escrito de personación en el recurso de casación presenta escrito en fecha 30 de junio de 2022 oponiéndose a su admisión.

La Sección Primera (Sección de Admisión) del Tribunal Supremo dicta Auto en fecha 16 de marzo de 2023 por el que se acuerda:

"PRIMERO. - Admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Gobierno de Cantabria contra la Sentencia nº 51/2022, de diez de febrero, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el Recurso de Apelación 125/2021 ,

SEGUNDO. -Precisar que, la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

Si el art. 216.4 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 , permite que el contrato suprima la potestad administrativa de aprobación o, por el contrario, únicamente permite que el contrato modifique, a lo sumo, ese plazo de 30 días. También, para el caso de que sea posible esa supresión, si es suficiente que esté prevista en el contrato o si, además, debe estar prevista también en los pliegos y documentos que rigen la licitación. Y para ese caso, si debe ser en una cláusula expresa e inequívoca o es suficiente que los documentos contractuales no se remitan ni transcriban el tenor de la norma de la Ley de contratos.

TERCERO. - Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación las contenidas en el artículo 216.4 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, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

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

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

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

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme.

Así lo acuerdan y firman".

TERCERO.-Mediante Providencia de 29 de marzo de 2023 de la Sección Cuarta de esta Sala se acuerda, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de 30 de mayo de 2022, que por ulterior acuerdo de 17 de enero de 2023 fue prorrogado durante el año 2023, que pasen las actuaciones a la Sección Tercera para que continúe en esta la sustanciación del recurso de casación.

CUARTO.-El Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria presenta escrito de interposición del recurso de casación en fecha 15 de mayo de 2023, el que, tras exponer la fundamentación jurídica en que apoya su pretensión, solicita que se dicte sentencia por la que se acuerde haber lugar al recurso de casación interpuesto y "se anule totalmente la sentencia impugnada, dictando en su lugar otra ajustada a derecho por la que se desestime íntegramente el Recurso de Apelación formulado de contrario, con expresa imposición de las costas de la apelación a la parte actora".

QUINTO.-Mediante Providencia de 17 de mayo de 2023 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria y se dio traslado a la parte recurrida y personada para que pudiese formular oposición en el plazo común de 30 días.

SEXTO.-Por el representante procesal de la entidad SMART Hospital Cantabria, S.A. se formaliza oposición al recurso de casación mediante escrito presentado el 29 de junio de 2023 en el que tras describir los motivos en los que articula su oposición a la pretensión de la parte recurrente, le llevan a solicitar que se desestime el recurso de casación interpuesto confirmando la sentencia recurrida.

SÉPTIMO.-Mediante Providencia de 4 de septiembre de 2023 se tiene por formulada oposición por la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A., se declara no haber lugar a la celebración de vista pública al considerarla innecesaria atendiendo a la índole del asunto, y se tiene por concluso el recurso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

OCTAVO.-Por Providencia de 30 de abril de 2025 se designa nueva Magistrada Ponente a la Excm. Sra. Dña. Berta María Santillán Pedrosa y se señala para votación y fallo para el día 8 de julio de 2025, fecha en que tuvo

lugar el inicio de la deliberación, continuando la misma el día 15 de julio de 2025 y el día 9 de septiembre de 2025, fecha en que tuvo lugar la votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación

1. Sentencia impugnada en casación

La sentencia que constituye el objeto del presente recurso de casación se ha dictado en fecha 10 de febrero de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que acuerda la estimación del recurso de apelación nº 125/2021 interpuesto por la representación procesal de la mercantil SMART HOSPITAL CANTABRIA, S.A. contra la sentencia dictada en fecha 29 de abril de 2021 por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 1 de Santander que se revoca acordando así la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Resolución dictada en fecha 2 de diciembre de 2019 por la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria que se anula. En consecuencia, en la sentencia que ahora se impugna en casación se reconoce a la mercantil SMART HOSPITAL CANTABRIA, S.A. el derecho a que emita de forma mensual la factura por la realización de los servicios contratados y, además, se le reconoce el derecho a que la Administración le abone la factura en el plazo de 30 días a contar desde la fecha en que se han realizado los servicios contratados, de tal manera que, se devengan intereses de demora cuando se supera por la Administración ese plazo de pago.

El Tribunal de instancia en la sentencia que ahora revisamos indica específicamente que el criterio recogido en esa sentencia supone un cambio de criterio en relación con un pronunciamiento anterior recogido en la sentencia dictada en fecha 27 de mayo de 2021 en el recurso de apelación nº 31/21, en la que, aplicando el artículo 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, había declarado que el pago al contratista debía realizarse en el plazo de 30 días pero se iniciaba el cómputo de ese plazo a partir del momento en el que el contratista presentaba la factura ante el registro correspondiente tras conocer los ajustes y comprobaciones realizados por la Administración que para ello disponía de un plazo máximo de 30 días a contar desde la fecha de prestación de los servicios. Sin embargo, ese criterio no es el que se ha recogido en la sentencia que ahora se ha impugnado en casación indicando expresamente en su fundamento de derecho cuarto cuales han sido los motivos que han llevado a la Sala de instancia a realizar ese cambio de criterio, y son:

"En primer lugar, se modifica el criterio respecto de la legislación aplicable al contrato. Se considera aplicable la ley de contratos vigente en 14 de enero de 2014, fecha de formalización del contrato de colaboración público privada, cuyo tenor es distinto al utilizado en la sentencia de la Sala de 27 de mayo de 2021. En esta se transcribe el art. 216.4 del Texto Legal de 2017 que se refiere al pago a subcontratistas y suministradores, acompañado de un mecanismo para la comprobación del cumplimiento de las normas, que rompe la separación entre negocios jurídicos diferentes, el contrato administrativo que liga a la Administración y el contratista, y el contrato privado que liga al contratista con su subcontratista. Contenido que es ajeno al debate de este procedimiento.

El tenor de la normativa de contratos administrativos vigente en el momento de la formalización del CPP, es decir el art. 216.4 del Texto de 2011, expresamente prevé la posibilidad de fijar contractualmente un régimen específico relativo a la fijación del CMA, devengo y pago, que es de aplicación prioritario al legal, y que es vinculante para las partes, con independencia de las consecuencias que tenga en el orden económico para el contratista o para la administración. La remisión a lo pactado en el contrato es coherente con la normativa de contratos públicos que recoge el principio de libertad de pactos aplicables a la contratación administrativa, que permite la inclusión de pactos, cláusulas y condiciones salvo que sean contrarios al interés público y al ordenamiento jurídico. En uso de esta facultad el Documento Descriptivo Final sustitutivo del Pliego, establece un mecanismo específico de aceptación por la Administración del servicio prestado, devengo y pago, que reiteramos, es vinculante.

Es decir, en segundo lugar, fundamenta el cambio de criterio de la sentencia de 27 de mayo de 2021, porque los documentos contractuales, en este extremo, no se remiten ni transcriben el tenor de la norma de contratos, ni la aplicable y vigente en 14 de enero de 2014, ni la de 2017.

Este régimen contractual es vinculante para las partes y no cabe duda del carácter de exigibles que para cada una de ellas tienen sus cláusulas, sin que el retraso de la impugnación por la mercantil permita una modificación unilateral. Siendo, por tanto, la tercera razón del cambio de criterio, que es inaplicable la doctrina de los actos propios a la contratista que ha debido ejecutar lo ordenado por la Administración para poder cobrar y continuar el desarrollo de la ejecución del CPP".

Una vez justificado el cambio de criterio, el Tribunal de instancia recoge en el fundamento de derecho sexto de la sentencia ahora impugnada cuales han sido los razonamientos jurídicos que le han llevado a estimar

el recurso de apelación, así como el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil SMART HOSPITAL CANTABRIA, S.A. al indicar que:

"(...) la existencia de pacto contractual exceptúa la aplicación del plazo de 30 días para la aprobación de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados.

(...)

La lectura del contrato confirma el régimen jurídico del contrato, expuesto anteriormente. Así, la cláusula segunda del Contrato establece que el contrato se rige prioritariamente por el Documento Descriptivo Final, y se reitera en el Documento Descriptivo Final, Clausula quinta. En cuanto al régimen de pago, la cláusula sexta del contrato establece que el precio del contrato asciende a 759.240.000 euros más IVA; que la remuneración del contratista estará integrada por los conceptos denominados: cantidad máxima anual (CMA) e ingresos procedentes de terceros. La cláusula séptima establece, respecto de la CMA, que se devengará y pagará mensualmente; que la factura se emitirá a nombre de la Gerencia Especializada de Área I; y que el pago de la factura se realizará mediante transferencia bancaria en el plazo de 30 días contados a partir de la fecha de entrada en el registro del Hospital Universitario Marqués de Valdecilla, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 222.4 del TRLCSP. Se pacta la procedencia del pago de intereses de demora, estableciendo que la Administración deberá abonar al contratista los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la ley 3/2014, a partir del cumplimiento de dicho plazo de 30 días (de pago). Este texto se reproduce en el Documento Descriptivo Final en la cláusula novena, apartado nº 4.

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto debemos concluir, que los documentos que rigen la contratación han establecido un régimen específico, lo que resulta coherente con la complejidad del contrato formalizado.

(...)

En definitiva, la forma de ajustar el CMA con las deducciones tantas veces citadas, tal y como consta en los documentos contractuales vinculantes, es automática, con los medios informáticos previstos contractualmente, y sin perjuicio de que los ajustes también se realizan mediante la adición de otros conceptos por el contratista. No está, por tanto, previsto procedimiento alguno para realizar estos ajustes, porque estaba prevista la aplicación y uso de la herramienta informática Aurora y la realización automática.

Las previsiones contractuales sobre la automaticidad de las deducciones son coherentes con los pactos contractuales referentes al devengo del CMA y al pago del precio, a las que nos hemos referido anteriormente, y que en resumen contiene la regulación del momento del devengo del CMA, al decir que se devenga mensualmente; la necesidad de emitir por SHC una factura mensual; el lugar donde se debe presentar la factura, al decir, que la factura se debe presentar en el Registro del Hospital Universitario Marqués de Valdecilla; el plazo de pago, al decir que una vez presentada la factura se pagara en el plazo de 30 días; y los medios de pago de la factura, al decir que la factura se pagara mediante transferencia bancaria".

Concluye el Tribunal de instancia señalando que: "(...) el régimen de devengo y pago que rige en el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, adjudicado a SHC por el procedimiento de dialogo competitivo, y formalizado el 14 de enero de 2014, es el pactado contractualmente que impone el devengo mensual, la presentación de la factura al mes, y el pago por la Administración en los 30 días siguientes a la fecha de registro de la factura. Como consecuencia de este régimen, de excederse el plazo de pago, la Administración deberá abonar el interés de demora, cuya exigencia precisa la tramitación administrativa correspondiente".

En definitiva, la sentencia que ahora se impugna en casación ha entendido que el artículo 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público autoriza a las partes de un contrato para que puedan fijar en las cláusulas del mismo un régimen de pago específico que debe aplicarse de forma preferente al régimen legal por el que, entre otros extremos, pueden acordar que se suprima la potestad que se reconoce en dicho precepto a la Administración por la cual debe aprobar los documentos que acreditan la conformidad de los servicios prestados con lo dispuesto en el contrato antes de proceder a su pago. Concretamente, el Tribunal de instancia ha entendido que los documentos que rigen la relación contractual formalizada en fecha 14 de enero de 2014 han suprimido esa potestad de la Administración porque los ajustes se realizan de forma automática mediante medios informáticos y, por tanto, la factura debía abonarse al contratista en el plazo de 30 días a contar desde la fecha de la prestación de los servicios contratados.

2. Auto de admisión

Frente a la anterior sentencia, el Servicio Jurídico del Gobierno de Cantabria presenta escrito interponiendo recurso de casación que se admite a trámite por la Sección Primera del Tribunal Supremo (Sección de

Admisión) mediante Auto adoptado en fecha 9 de febrero de 2023 en el que se indica que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en analizar:

"Si el art. 216.4 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, permite que el contrato suprima la potestad administrativa de aprobación o, por el contrario, únicamente permite que el contrato modifique, a lo sumo, ese plazo de 30 días. También, para el caso de que sea posible esa supresión, si es suficiente que este prevista en el contrato o si, además, debe estar prevista también en los pliegos y documentos que rigen la licitación. Y para ese caso, si debe ser en una cláusula expresa e inequívoca o es suficiente que los documentos contractuales no se remitan ni transcriban el tenor de la norma de la Ley de contratos".

SEGUNDO.- Alegaciones efectuadas por la parte recurrente: Servicio Jurídico del Gobierno de Cantabria

El Servicio Jurídico del Gobierno de Cantabria solicita en el escrito de interposición del recurso de casación que por esta Sala se dicte sentencia que acuerde:

"1) La anulación total de la sentencia impugnada y

2) La resolución del litigio por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dentro de los términos en que se ha planteado el debate, mediante el dictado de la correspondiente sentencia que contenga los siguientes pronunciamientos:

1º) Que se fije como doctrina jurisprudencial que el artículo 216.4 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 vigente artículo 198.4 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), no permiten que el contrato suprima la potestad administrativa de aprobar los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la prestación del servicio, sino que, a lo sumo, únicamente permiten que el contrato modifique, ampliándolo o reduciéndolo, ese plazo de 30 días.

2º) Subsidiariamente, y para el caso de que el Tribunal Supremo entendiera que resulta posible dicha supresión, que se fije como doctrina jurisprudencial que, según el artículo 216.4 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 vigente artículo 198.4 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), no resulta suficiente con que la citada supresión esté prevista en el contrato, sino que, además, debe estar prevista también en los pliegos y documentos que rigen la licitación en una cláusula expresa e inequívoca, sin que resulte suficiente que los mismos no se remitan ni transcriban el tenor de la norma de la Ley de Contratos.

3º) Subsidiariamente, y para el caso de que el Tribunal Supremo entendiera que resulta posible y suficiente dicha supresión por el contrato, que se fije como doctrina jurisprudencial que, según el artículo 216.4 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 vigente artículo 198.4 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), la supresión de la citada potestad de la Administración debe estar prevista en una cláusula expresa e inequívoca de los documentos contractuales, sin que resulte suficiente que los mismos no se remitan ni transcriban el tenor de la norma de la Ley de contratos.

3) Que se desestime el Recurso de Apelación interpuesto por la parte actora con expresa imposición de las costas procesales derivadas del mismo a la parte actora y recurrente en apelación".

Y en apoyo de esas pretensiones formula las siguientes alegaciones.

Expone que la sentencia recurrida ha efectuado una interpretación errónea del artículo 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Aduce que los párrafos primero y tercero del citado precepto señalan claramente que los intereses de demora se devengan a partir del momento en el que la Administración abona al contratista el precio por los servicios prestados superando el plazo de 30 días que debe computarse a partir de la fecha en la que el contratista presenta la factura en el registro administrativo una vez tiene conocimiento de los ajustes y comprobaciones realizados, en su caso, por la Administración en el plazo máximo de los 30 días siguientes a la entrega de los bienes o de la prestación de los servicios contratados.

Y, según la recurrente, ese régimen legal de pago no se ha suprimido por las partes en las cláusulas del contrato formalizado en fecha 14 de enero de 2014.

TERCERO.- Alegaciones de oposición por parte de la mercantil SMART HOSPITAL CANTABRIA, S.A.

La mercantil SMART HOSPITAL CANTABRIA, S.A. solicita la desestimación del recurso de casación porque, según entiende, la sentencia impugnada ha efectuado una interpretación correcta del artículo 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Razona que el citado precepto permite a las partes del contrato suprimir la potestad que tiene la Administración para aprobar los documentos que acreditan la conformidad de los servicios prestados con lo dispuesto en el contrato formalizado. Y, según expone, así se ha entendido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que en la sentencia impugnada en casación ha declarado que la contratista, SMART Hospital Cantabria, S.A., tiene derecho a facturar a mes vencido en cuanto que respetan las previsiones contractuales rectoras de la facturación y, además, se le ha reconocido el derecho al devengo de intereses de demora a partir del momento en el que la Administración efectúa el pago transcurrido el periodo de 30 días a contar desde la fecha en que se prestaron los servicios.

Concluye, por tanto, que las partes del contrato han suprimido el trámite que tiene la Administración para aprobar los documentos que acrediten la conformidad de los servicios prestados con lo dispuesto en el contrato. Facultad que se reconoce a las partes de un contrato en el citado artículo 216 cuando en su párrafo 4 se contiene un régimen dispositivo desplazable si existe *"acuerdo expreso en contrario en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación"*.

Por tanto, el régimen contractual de pago al contratista debe aplicarse de forma prioritaria al régimen legal.

Finaliza su exposición indicando que, en todo caso, la interpretación que ha efectuado la sentencia recurrida del artículo 216.4 es la única que es conforme con el derecho de la Unión Europea según ha establecido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia de 20 de octubre de 2022, asunto C-585/20. Sentencia que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid en relación con la interpretación del artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -cuya redacción es idéntica a la del artículo 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-. Y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia referida ha declarado que se opone al derecho de la Unión Europea: *"Una normativa nacional que establece, con carácter general, respecto de todas las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días naturales, incluso cuando ese plazo este compuesto por un periodo inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación de la conformidad con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un periodo adicional de 30 días para el pago del precio acordado"*.

CUARTO.- Marco normativo aplicable

Antes de abordar las cuestiones jurídicas planteadas por las partes personadas en este recurso de casación, procede reseñar el marco jurídico que resulta relevante para resolver el presente recurso de casación. El auto de admisión identifica el artículo 216.4 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, como norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación. Ello sin perjuicio, señala el propio auto, de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso de conformidad con lo previsto en el artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre

Artículo 216 que bajo el epígrafe «Pago del precio» dispone de acuerdo con la redacción dada por 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:

"1. El contratista tendrá derecho al abono de la prestación realizada en los términos establecidos en esta Ley y en el contrato, con arreglo al precio convenido.

2. El pago del precio podrá hacerse de manera total o parcial, mediante abonos a cuenta o, en el caso de contratos de tracto sucesivo, mediante pago en cada uno de los vencimientos que se hubiesen estipulado.

3. El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta por el importe de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato y que estén comprendidas en el objeto del mismo, en las condiciones señaladas en los respectivos pliegos, debiéndose asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía.

4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 222.4 y 235.1, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación.

En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.

(...)"

Artículo 222 que con el epígrafe «Cumplimiento de los contratos y recepción de la prestación», dispone:

"1. El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación.

2. En todo caso, su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características. A la Intervención de la Administración correspondiente le será comunicado, cuando ello sea preceptivo, la fecha y lugar del acto, para su eventual asistencia en ejercicio de sus funciones de comprobación de la inversión.

3. En los contratos se fijará un plazo de garantía a contar de la fecha de recepción o conformidad, transcurrido el cual, sin objeciones por parte de la Administración, salvo los supuestos en que se establezca otro plazo en esta Ley o en otras normas, quedará extinguida la responsabilidad del contratista. Se exceptúan del plazo de garantía aquellos contratos en que por su naturaleza o características no resulte necesario, lo que deberá justificarse debidamente en el expediente de contratación, consignándolo expresamente en el pliego.

4. Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 235, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante. No obstante, si la Administración Pública recibe la factura con posterioridad a la fecha en que tiene lugar dicha recepción, el plazo de treinta días se contará desde que el contratista presente la citada factura en el registro correspondiente. Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales".

QUINTO.- Análisis de la cuestión que reviste interés casacional objetivo

Una vez expuestos los argumentos en los que las partes apoyan sus pretensiones, corresponde a esta Sala interpretar el artículo 216 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 19 de noviembre, a los efectos de poder determinar si la sentencia impugnada infringe dicha disposición legal, y por consiguiente, poder resolver la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que, tal como refiere el Auto de admisión de 16 de marzo de 2023 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, consiste en determinar "si el artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, permite que el contrato suprima la potestad administrativa de aprobación o, por el contrario, únicamente permite que el contrato modifique, a lo sumo, ese plazo de 30 días. También, para el caso de que sea posible esa supresión, si es suficiente que esté prevista en el contrato o si, además, debe estar prevista también en los pliegos y documentos que rigen la licitación. Y para ese caso, si debe ser en una cláusula expresa e inequívoca o es suficiente que los documentos contractuales no se remitan ni transcriba el tenor de la norma de la Ley de contratos".

Con carácter previo al estudio de la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debemos destacar que la sentencia dictada en fecha 10 de febrero de 2022 que constituye el objeto del presente debate casacional contiene una argumentación jurídica y un fallo que es contrario al recogido en una sentencia dictada con anterioridad por la misma Sala de Justicia, concretamente en fecha 27 de mayo de 2021. Dichas sentencias interpretan de forma diferente el contenido de unas cláusulas contractuales que afectan al mismo contrato de colaboración pública-privada formalizado en fecha 14 de enero de 2014 por la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria y la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A.

En este sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en la sentencia dictada en fecha 27 de mayo de 2021 consideró que las partes del contrato formalizado en fecha 14 de enero de 2014 no habían establecido en las cláusulas del contrato un régimen específico de pago al contratista por lo que debía aplicarse el establecido en el artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que la Administración debía abonar la factura en el plazo de 30 días a contar desde la fecha en la que el contratista presenta la factura en el registro correspondiente una vez que ha tenido conocimiento de los ajustes y comprobaciones efectuadas por la Administración en relación con los servicios prestados en el plazo máximo de 30 días a contar desde la fecha de prestación de los mismos. Conclusión que el Tribunal de instancia obtiene tras el examen e interpretación del contenido de las cláusulas nº 6 y 7 del contrato de colaboración pública-privada formalizado el 14 de enero de 2014, así como del artículo 9 del Documento Descriptivo Final. Y esa sentencia dictada en fecha 27 de mayo de 2021 se ha confirmado por el Tribunal Supremo mediante la sentencia dictada en fecha 17 de marzo de 2025 en cuanto que ha desestimado el recurso de casación nº 7628/2021 que la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. había interpuesto. Las razones que llevaron a este Tribunal Supremo a la desestimación del referido recurso de casación se recogen en el fundamento de derecho quinto de la citada sentencia de 17 de marzo de 2025, en el que dijimos que: *"Y no procede revisar en casación esa conclusión de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, pues, como la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo tiene declarado de forma reiterada, la interpretación de los contratos y negocios jurídicos celebrado entre las partes es tarea que corresponde a los tribunales de instancia, sin que este Tribunal de casación deba intervenir salvo que, al desarrollarla, aquellos incurran en arbitrariedad ofreciendo un resultado ilógico, contradictorio o contrario a algún precepto legal; lo que no sucede en el caso que nos ocupa. Puede verse en este sentido la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo 772/2021, de 1 de junio de 2021 (casación 7243/2019), en la que se citan numerosos pronunciamientos anteriores, como son, entre otras, las sentencias de 1 de julio de 2019 (casación 1164/2016), 8 de noviembre de 2017 (casación 3837/2015) y 18 de noviembre de 2003 (casación 2627/1998)".*

Pero, como ya hemos indicado, la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha dictado sentencia en fecha 10 de febrero de 2022 en la que, sin embargo, ha interpretado de forma diferente las mismas cláusulas que afectaban al contrato de colaboración pública-privada formalizado en fecha 14 de enero de 2014 especificando que, en todo caso, esa nueva interpretación suponía un cambio de criterio que llevaba a la estimación de la pretensión formulada por la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. En definitiva, el Tribunal de instancia en la sentencia ahora impugnada en casación ha considerado que las partes del contrato, en el ejercicio de la libertad de pactos, habían establecido en el citado contrato de colaboración un específico régimen de pago al contratista que era diferente del que se indicaba en el artículo 216.4, ya que las partes habían pactado que la Administración estaba obligada a pagar al contratista en el plazo de 30 días a contar desde la recepción de los servicios prestados.

Tal como hemos expuesto, la sentencia ahora recurrida en casación analiza e interpreta las cláusulas de un contrato por lo que sería aplicable la reiterada jurisprudencia fijada por esta Sala del Tribunal Supremo recogida en la reciente sentencia dictada en fecha 17 de marzo de 2025 que señala, remitiéndose a otras sentencias, que la interpretación de los contratos y negocios jurídicos celebrados entre las partes corresponde a los tribunales de instancia sin que pueda este Tribunal de casación revisar esa interpretación salvo que aquellos incurran en arbitrariedad ofreciendo un resultado ilógico, contradictorio o contrario a algún precepto legal.

Por tanto, esta Sala es conocedora de la reiterada jurisprudencia que existe en relación con la facultad revisora que corresponde al Tribunal Supremo en el ámbito del recurso de casación respecto de la interpretación de las cláusulas de un contrato efectuadas por los tribunales de instancia en las sentencias recurridas en casación. No obstante, esa jurisprudencia debe matizarse de tal manera que entendemos que concurren razones de seguridad jurídica que aconsejan que el Tribunal Supremo pueda revisar la interpretación que de las cláusulas contractuales ha efectuado la Sala de instancia en la sentencia que se recurre en casación cuando recoge una interpretación diferente a la que hasta entonces se había mantenido por la misma Sala de instancia en relación con las mismas cláusulas contractuales de un mismo contrato en el que coinciden, además, las partes contratantes.

En este contexto, esta Sala debe analizar, en primer lugar, si el artículo 216 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, permite a las partes de un contrato establecer en las cláusulas de este un régimen de pago a favor del contratista diferente del recogido en ese precepto. Y, en segundo lugar, si las partes del contrato de colaboración público-privado formalizado en fecha 14 de enero de 2014 han establecido en las cláusulas del contrato un concreto régimen de pago a favor del contratista que debe aplicarse de forma preferente respecto del régimen legal fijado en el artículo 216.4 referido.

SEXTO.- Interpretación del artículo 216 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre

El artículo 216 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, bajo el epígrafe «Pago del precio», en su apartado 4, en la redacción introducida por el Real Decreto 4/2013 de 22 de febrero, dispone:

"La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 222.4 y 235.1, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación.

En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono".

Existe una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala que se inicia en las sentencias de 19 de octubre de 2020 (recursos de casación nº 7382/2018 y nº 2258/2019), y que se reitera en la sentencia de 26 de noviembre de 2024 (recurso de casación nº 6115/2021) que interpreta el artículo 216.4 indicando, en referencia a la determinación del dies a quo del devengo de intereses moratorios en los contratos públicos, que «con la presentación de la factura ante la Administración contratante se inicia el plazo de treinta días de comprobación y aprobación y si una vez aprobada transcurren treinta días sin efectuar el pago, incurre en mora, y se inicia el devengo de intereses».

Sin embargo, no existe jurisprudencia sobre la posibilidad de que el régimen legal de pago al contratista pueda modificarse por las partes del contrato en las cláusulas de este en el ejercicio de su autonomía y de la libertad de pactos.

Con carácter general, la libertad de pactos se regula en el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en el que se indica que en los contratos del sector público pueden incluirse "cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones", que serán lícitos siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, de transparencia y de eficiencia, entendidos como principios esenciales de la contratación en el ámbito del sector público que actúan como límites en el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes.

La libertad de pactos permite a las partes de un contrato administrativo alcanzar acuerdos que supongan la no aplicación de normas dispositivas que regulan aspectos del contrato, siempre que esos pactos no afecten ni a la naturaleza esencial del contrato administrativo ni a los principios de orden público propios de la contratación pública porque son irrenunciables para la Administración contratante.

Concretamente, la posibilidad de que las partes de un contrato puedan modificar el régimen de pago al contratista establecido en el artículo 216.4 aludido se recoge de forma específica en el apartado primero del citado artículo 216 en el que se indica que "el contratista tendrá derecho al abono de la prestación realizada en los términos establecidos en esta Ley y en el contrato, con arreglo al precio convenido"y, también, en el párrafo cuarto en el que se indica que "...la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados

dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación".

Por tanto, las partes de un contrato en el ejercicio de esa libertad de pactos pueden establecer en las cláusulas del contrato un régimen de pago al contratista que tenga unas condiciones distintas a las recogidas en ese precepto, que se aplicará de forma preferente siempre que no sean abusivas ni más gravosas para el contratista ni contrarias a los principios que rigen la contratación pública, que son, el interés general, el principio de eficiencia y economía del gasto público, y el principio de buena gestión presupuestaria. Entre esos pactos, las partes del contrato pueden acordar que se reduzca el plazo máximo de 30 días que se reconoce en el artículo 216.4 a la Administración para efectuar los ajustes y comprobaciones que permitan acreditar la conformidad de los servicios prestados con los recogidos en el contrato.

Sin embargo, es irrenunciable para la Administración la potestad legalmente reconocida consistente en realizar ajustes y comprobaciones antes de abonar al contratista los servicios prestados porque consideramos que esa facultad es un elemento esencial del contrato administrativo. Y ello porque, precisamente, con esa facultad previa al pago lo que se persigue es que la Administración pueda comprobar que efectivamente los servicios prestados se adecuan a la ejecución del contrato formalizado. Es esta una potestad irrenunciable en cuanto que es inherente a la función pública ya que con ella se pretende garantizar la correcta ejecución del contrato, el cumplimiento de los fines públicos, así como velar por la correcta gestión de los fondos públicos. En definitiva, esa potestad a favor de la Administración se justifica por la necesidad de verificar que los servicios que se van a abonar se han realizado conforme a lo acordado en el contrato y que, además, los documentos presentados por el contratista son veraces ya que debe velarse por la correcta gestión de los fondos públicos para proteger el interés general.

SÉPTIMO.- Cláusulas del contrato formalizado en fecha 14 de enero de 2014 en relación con el régimen de pago al contratista

La Sala de instancia en la sentencia que constituye el objeto del presente debate casacional ha concluido que las partes contratantes habían establecido en las cláusulas del contrato un régimen de pago al contratista que debía aplicarse de forma preferente al régimen legal de pago previsto en el artículo 216.4 tantas veces referido. Y, precisamente, el régimen de pago que debía aplicarse se había deducido por el Tribunal de instancia de la interpretación de las cláusulas del contrato que le llevaron a concluir que las partes del contrato habían acordado que la factura debía abonarse al contratista en el único plazo de 30 días a contar desde la fecha de prestación del servicio porque la Administración no necesitaba disponer del plazo máximo de 30 días reconocido en el artículo 216.4 para el ejercicio de la potestad de comprobación ya que, en todo caso, los ajustes podían realizarse de forma automática mediante herramientas informáticas.

Por tanto, corresponde a esta Sala en este recurso de casación, por las razones antes expuestas, examinar las cláusulas del contrato administrativo de colaboración entre el sector público y el sector privado adjudicado por la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria a la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. por el procedimiento de dialogo competitivo y formalizado el 14 de enero de 2014 que regulan el régimen de pago al contratista para luego poder concluir si la interpretación que ha efectuado la Sala de instancia en la sentencia impugnada en casación resulta convincente en términos de lógica jurídica.

Atendiendo al desarrollo y planteamiento de la cuestión litigiosa tanto en la instancia como en casación, esta Sala sostiene como premisa que, en este caso, debe aplicarse el régimen de pago pactado por las partes en el contrato formalizado en fecha 14 de enero de 2014 en el que, como luego veremos, acogiendo la literalidad de las cláusulas del mismo, supone que el pago al contratista se devengará mensualmente y que se abonará en el plazo de 30 días a contar desde la fecha en que se ha presentado la factura en el registro administrativo correspondiente una vez que el contratista ha recibido de la Administración la liquidación en la que consten los ajustes y comprobaciones realizados en relación con los servicios prestados por el contratista correspondiente al periodo mensual que se abona.

Conclusión que obtenemos de la interpretación del régimen de pago al contratista recogido en los apartados tercero y cuarto de la cláusula 9 del Documento Descriptivo Final que coinciden en su contenido con las cláusulas sexta y séptima del contrato formalizado en fecha 14 de enero de 2014. Concretamente, en el apartado tercero del apartado 9 del Documento Descriptivo Final se regula la "Remuneración del contratista" en el que se dice:

"3. La remuneración del contratista estará integrada por la suma de los siguientes conceptos:

-Cantidad Máxima Anual (CMA)

-Ingresos procedentes de terceros

3.1 Cantidad Máxima Anual (CMA)

El HUMV abonará al contratista una Cantidad Máxima Anual (CMA) que incluirá proporcionalmente el importe de cada uno de los servicios no clínicos efectivamente prestados, el coste correspondiente a la amortización de las infraestructuras construidas, la dotación y reposición del mobiliario y equipamiento, su financiación y cualesquiera otros gastos, impuestos, tasas y gravámenes derivados de la ejecución del contrato.

El importe de la CMA será el resultante de la suma de las tarifas anuales (TAS) ofertadas por cada uno de los servicios objeto del presente contrato.

(...)

El importe mensual de la CMA será ajustado a los efectos de su pago por los siguientes conceptos:

1. Se adicionará el importe mensual de los costes de las retribuciones y cargas sociales del personal contratado por la sociedad gestora para la ejecución de los servicios no clínicos en los que actualmente presta servicios el personal dependiente del HUMV, bien como consecuencia de la obligación de contratación prevista en el presente documento descriptivo o bien como consecuencia de la amortización de plazas del personal del HUMV por jubilación, incapacidad permanente, renuncia u otras causas de extinción de la relación de servicio cuando hayan de ser cubiertas por la adjudicataria, previa justificación de la necesidad y con la autorización expresa del HUMV.

2. Se minorará del CMA la parte que corresponda a la TAS de aquellos servicios que, a la fecha de adjudicación del presente contrato, se encuentren contratados con terceras empresas hasta la fecha en la que finalicen sus respectivos contratos.

3. Los fallos de disponibilidad y de calidad en la prestación de los servicios darán lugar a la aplicación automática de deducciones sobre cada una de las TAS, de acuerdo con lo establecido en el Anexo 8.

(...)"

En el apartado cuarto de la cláusula 9 del Documento Descriptivo Final se regula el "Pago de la Cantidad Máxima Anual" en el que se dice:

"4.1. La CMA se devengará y se pagará mensualmente a medida que el contratista vaya asumiendo la prestación de los servicios objeto del presente contrato. La CMA estará sujeta a los ajustes establecidos en el apartado anterior.

(...)

4.3. El pago de las facturas se realizará mediante transferencia bancaria en el plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de entrada en el registro del HUMV, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 222.4 del TRLCSP.

Si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de luchas contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro del HUMV, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuando el correspondiente abono.

(...)"

Para poder conocer cuál fue la verdadera intención de las partes contratantes recogida en las cláusulas del contrato es necesario que la interpretación de las mismas se efectúe de forma conjunta y no extrayendo párrafos o expresiones aisladas de las mismas como así efectúa la empresa contratista, ahora parte recurrida en este recurso de casación. En este sentido, es cierto que la cláusula 9, apartado cuarto, del Documento Descriptivo Final señala que "La CMA se devengará y se pagará mensualmente", pero ello debe ponerse en conexión con la misma cláusula cuando indica que "el pago de las facturas se realizará mediante transferencia bancaria en el plazo de treinta días, contados a partir de la entrada en el registro del HUMV, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 222.4 del TRLCSP". Y, precisamente, en ese artículo 222.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se regula la potestad que tiene la Administración para efectuar ajustes y comprobaciones en los servicios prestados por el contratista que llevarán a comunicar al contratista la liquidación correspondiente para proceder posteriormente a su pago. Así en dicho artículo se dice: "Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 235, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante. No obstante, si la Administración pública recibe la factura con posterioridad a la fecha en que tiene lugar dicha recepción, el plazo de treinta días

se contara desde que el contratista presente la citada factura en el registro correspondiente. Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales" (apartado modificado por la disposición final 7.2 de la Ley 11/2013, de 26 de julio y por la disposición final 6.2 del Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero).

En igual sentido, en la cláusula 9, apartado 3, del Documento Descriptivo Final, consta claramente que las partes del contrato han reconocido a la Administración el ejercicio de la potestad para realizar ajustes y comprobaciones antes de proceder al pago al contratista al indicar que *"El importe mensual de la CMA será ajustado a los efectos de su pago por los siguientes conceptos..."*. De igual modo se deduce del contenido del apartado 4 de la misma cláusula en la que se dice: *"La CMA estará sujeta a los ajustes establecidos en el apartado anterior"*.

Por consiguiente, los términos de las cláusulas del contrato antes recogidas son claros respecto de cuál fue la voluntad de las partes contratantes y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1281 del Código Civil, atendiendo a la redacción de las mismas podemos concluir que la voluntad de las partes del contrato no fue la de suprimir la potestad que tiene la Administración para realizar ajustes y comprobaciones de los servicios prestados por el contratista antes de proceder al pago de los mismos.

Es cierto que en las cláusulas del contrato no se especifica un plazo concreto en el que la Administración contratante debe efectuar esos ajustes, pero esa ausencia no implica que la voluntad de las partes del contrato haya sido la de suprimir esa potestad; ni tampoco esa ausencia en cuanto a la determinación del plazo implica que las partes hayan querido suprimir el plazo de 30 días para realizar esos ajustes. Esta Sala alcanza esa conclusión porque en la medida en la que la cláusula 9, apartado 4, del Documento Descriptivo Final se remite al artículo 222.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público podemos interpretar que la voluntad de las partes reflejada en el contrato era que esos ajustes se realizasen en el plazo máximo de 30 días a contar desde la fecha del acta de recepción del servicio prestado.

Como ya hemos dicho, la claridad en la redacción de las cláusulas del contrato permite deducir cual fue la verdadera intención de los contratantes, pero de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1282 del Código Civil la intención de los contratantes también puede deducirse atendiendo a los actos de estos coetáneos y posteriores al contrato. Es decir, la voluntad de las partes no solo se refleja en la redacción de las cláusulas del contrato sino también en cualquier acción llevada a cabo por las partes con posterioridad a su formalización que permita demostrar como las partes entendieron e interpretaron como debía llevarse a cabo la ejecución del contrato. Y, en este caso, esos actos posteriores del contratista son esenciales para la interpretación de las cláusulas del contrato porque desde que se formalizó el contrato en fecha 14 de enero de 2014 ninguna duda interpretativa manifestó sobre la forma y tiempo en que la Administración debía efectuar los ajustes y comprobaciones indicadas. Concretamente, desde la fecha de formalización del contrato ninguna de las partes contratantes había mostrado la existencia de dudas interpretativas respecto de cual había sido la voluntad de las partes recogida en las cláusulas del contrato y en el documento descriptivo final porque desde entonces el pago al contratista había seguido el régimen fijado en las cláusulas del contrato por el que, la Administración abonaba al contratista los servicios prestados en el plazo de 30 días a contar desde la fecha de presentación de las facturas en el correspondiente registro una vez que la Administración había emitido una liquidación en la que se recogían los ajustes, comprobaciones y deducciones efectuadas a los servicios prestados en el plazo máximo de 30 días desde la fecha del acta de recepción del servicio prestado. Objeción que la contratista, sin embargo, opone por primera vez en relación con la factura emitida en agosto de 2019 cuando hasta entonces ninguna duda interpretativa había surgido en relación con el régimen de pago al contratista fijado por las partes en el contrato. Asimismo, la contratista tampoco formuló en ese largo periodo de cuatro años ninguna objeción respecto de la forma y tiempo en que se realizaban los ajustes hasta la emisión de la factura de agosto de 2019 en la que, por primera vez y sin que hubiera modificaciones en las cláusulas del contrato, señala que la Administración no necesitaba disponer de ningún plazo para realizar las comprobaciones y ajustes porque podían realizarse de forma automática a través de herramientas informáticas.

OCTAVO.- Incidencia de la Directiva de la Unión Europea y Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En el escrito de oposición al recurso de casación, la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. expone que la regulación recogida en el artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, vulnera 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, así como la jurisprudencia fijada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 20 de octubre de 2022, asunto C-585/20, que resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº

2 de Valladolid respecto del artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuya redacción es idéntica a la del artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

En la Directiva 2011/7/UE se regula el plazo de pago de las facturas correspondientes a los suministros de bienes o a la prestación de servicios en las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos porque entiende que el retraso en el plazo previsto influye negativamente en la liquidez de las empresas, complica su gestión financiera y afecta a su competitividad y rentabilidad cuando se ven obligadas a solicitar financiación exterior (considerando 3 de la Directiva). Y atendiendo a esos criterios regula en el artículo 4 las "Operaciones entre empresas y poderes públicos" señalando que:

"1. Los Estados miembros se asegurarán de que, en las operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público, el acreedor tenga derecho, al vencimiento del plazo definido en los apartados 3, 4 y 6, a intereses legales de demora, sin necesidad de aviso de vencimiento, si se cumplen las condiciones siguientes:

- a) el acreedor ha cumplido sus obligaciones contractuales y legales, y*
- b) el acreedor no ha recibido la cantidad adeudada a tiempo, a menos que el retraso no sea imputable al deudor.*

(...)

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.*

4. Los Estados miembros podrán ampliar los plazos recogidos en el apartado 3, letra a), hasta un máximo de 60 días naturales cuando se trate de:

- a) poderes públicos que realicen actividades económicas de carácter industrial o mercantil y entreguen bienes o presten servicios en el mercado y que, en su calidad de empresas públicas, estén sometidos a los requisitos en materia de transparencia recogidos en la Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas;*

- b) entidades públicas que presten servicios de asistencia sanitaria y que estén debidamente reconocidas para ello.*

Si un Estado miembro decide ampliar los plazos de conformidad con el presente apartado, enviará a la Comisión un informe sobre dicha ampliación a más tardar el 16 de marzo de 2018.

Sobre esa base, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que se indicarán los Estados miembros que han ampliado los plazos de conformidad con el presente apartado, teniendo en cuenta las repercusiones sobre el funcionamiento del mercado interior y, en particular, sobre las PYME. El informe irá acompañado de las propuestas apropiadas.

5. Los Estados miembros velarán por que la duración máxima del procedimiento de aceptación o verificación mencionado en el apartado 3, letra a), inciso iv), no exceda de 30 días naturales a partir de la fecha de recepción de los bienes o servicios, salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y en alguno de los documentos de licitación y siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor en el sentido del artículo 7.

6. Los Estados miembros se asegurarán de que en los contratos no se fijen plazos de pago más largos que los indicados en el apartado 3, salvo acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato y siempre que ello esté

objetivamente justificado por la naturaleza o las características particulares del contrato y que, en ningún caso, excedan de 60 días naturales".

Es cierto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 20 de octubre de 2022, asunto C-585/20, ha resuelto una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid respecto del artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público cuya redacción es idéntica a la del artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. En esa sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que se opone al Derecho de la Unión Europea: *"Una normativa nacional que establece, con carácter general, respecto de todas las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días naturales, incluso cuando ese plazo este compuesto por un plazo inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un periodo adicional de 30 días para el pago del precio acordado".*

Dados los términos en los que se ha planteado el presente debate casacional, no es posible examinar en este recurso de casación en qué medida la doctrina expuesta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede afectar al presente caso por cuanto que hemos concluido que el régimen de pago aplicable a favor del contratista es el que se ha regulado y fijado por la voluntad de las partes contratantes recogido expresamente en las cláusulas del contrato en el ejercicio de la libertad de pactos entre los contratantes. En definitiva, en el supuesto ahora analizando, no se está aplicando el régimen de pago al contratista previsto en una disposición normativa que, según se dice en la citada sentencia del TJUE, es la que, en todo caso, puede ser contraria al Derecho de la Unión Europea cuando indica que: *"Una normativa nacional que establece, con carácter general, respecto de todas las operaciones comerciales entre empresas y poderes públicos, un plazo de pago de una duración máxima de 60 días naturales, incluso cuando ese plazo este compuesto por un plazo inicial de 30 días para el procedimiento de aceptación o de comprobación con el contrato de los bienes entregados o de los servicios prestados y por un periodo adicional de 30 días para el pago del precio acordado".*

NOVENO.- Fijación de doctrina jurisprudencial

Conforme a los razonamientos recogidos en los anteriores fundamentos de derecho, esta Sala interpreta el artículo 216.4 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 da respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declarando que:

El artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en la redacción dada por la reforma del Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, permite a las partes de un contrato administrativo fijar en las cláusulas contractuales un régimen de pago al contratista diferente al previsto en el citado precepto siempre que no sea abusivo para el contratista ni tampoco contrario al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, de transparencia y de eficiencia entendidos como principios esenciales de la contratación en el ámbito del sector público que actúan como límites en el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes.

En ningún caso, la libertad de pactos permite a las partes de un contrato administrativo acordar cláusulas que supongan privar a la Administración de la potestad que tiene para realizar los ajustes y las comprobaciones necesarias en relación con los servicios prestados por el contratista antes de proceder a su pago ya que esa facultad supone una manifestación del principio de eficiencia en cuanto al uso óptimo de los recursos públicos en la medida en que pretende apreciar que los servicios prestados se adecuan efectivamente a la ejecución del contrato formalizado.

En relación con el ejercicio de esa potestad por parte de la Administración, las partes de un contrato administrativo únicamente pueden adoptar pactos que supongan reducir el plazo máximo de 30 días previsto en el artículo 216.4 antes citado.

DÉCIMO.- Resolución del recurso de casación

Atendiendo a la doctrina jurisprudencial fijada en el anterior fundamento de derecho, esta Sala acuerda la estimación del recurso de casación interpuesto por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria contra la sentencia dictada en fecha 10 de febrero de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria porque entendemos que sus pretensiones se adecuan a la interpretación efectuada por este Tribunal Supremo en relación con el régimen de pago al contratista establecido en las cláusulas del contrato formalizado en fecha 14 de enero de 2014 y en el documento descriptivo final en las que, como ya hemos indicado anteriormente, la voluntad de las partes del contrato no ha sido la de suprimir la potestad de la Administración para realizar los correspondientes ajustes y comprobaciones en los servicios

prestados por el contratista antes de proceder a su pago en el plazo máximo de treinta días a contar desde la fecha de prestación del servicio.

La estimación del recurso de casación conlleva que debamos casar y anular la sentencia impugnada porque los fundamentos de derecho recogidos en la sentencia impugnada que han llevado a la estimación del recurso de apelación interpuesto por la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. no solo no resultan convincentes para esta Sala, sino que tampoco se ajustan a la doctrina jurisprudencial que hemos establecido en el anterior fundamento de derecho.

En consecuencia, acordamos ahora la desestimación del recurso de apelación interpuesto y confirmamos así el criterio que se había fijado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander en la sentencia dictada en fecha 29 de abril de 2021 en el procedimiento ordinario nº 341/2020, que había acordado la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución dictada en fecha 2 de diciembre de 2019 por la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria, por cuanto que en su fundamento de derecho sexto declaraba que: *"Así una vez hecha la entrega o realizada la prestación del servicio, en cumplimiento del contrato de suministro o de servicios, la Administración debe aprobarla y tiene 30 días para ello y, el contratista, tiene el mismo plazo para presentar la factura. Desde que emite ese documento la Administración, tiene otros 30 días para pagar desde esa fecha de emisión (no de la factura ni de su presentación)"*.

DECIMOPRIMERO.- Costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esta Sala entiende que no procede imponer a ninguna de las partes las costas procesales derivadas del presente recurso de casación.

Y, en relación con las costas procesales ocasionadas en el recurso de apelación, esta Sala acuerda su imposición a la mercantil apelante de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, por cuanto que esta Sala ha desestimado el citado recurso de apelación.

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 de derecho noveno:

PRIMERO: Haber lugar al recurso de casación núm. 4575/2022 interpuesto por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria contra la sentencia dictada en fecha 10 de febrero de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que había acordado la estimación del recurso de apelación nº 125/2021, que casamos y revocamos.

SEGUNDO: Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander de 29 de abril de 2021 que se confirma.

TERCERO: Imponer a la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. las costas procesales ocasionadas en el recurso de apelación en cuanto parte apelante que ha visto desestimadas sus pretensiones.

CUARTO: No imponer las costas procesales causadas en este recurso de casación a ninguna de las partes personadas en este procedimiento.

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

Así se acuerda y firma.