



Roj: **STS 784/2025 - ECLI:ES:TS:2025:784**

Id Cendoj: **28079130032025100031**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **24/02/2025**

Nº de Recurso: **6295/2021**

Nº de Resolución: **183/2025**

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

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA 3850/2020,**  
**STSJ BAL 625/2021,**  
**ATS 14258/2022,**  
**STS 784/2025**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 183/2025**

Fecha de sentencia: 24/02/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6295/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 18/02/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.ILLES BALEARS SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: MAB

Nota:

R. CASACION núm.: 6295/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 183/2025**

Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente



D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 24 de febrero de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 6295/2021 interpuesto por VÍAS Y OBRAS PÚBLICAS, S.A. y COPISA CONSTRUCTORA PIRENAICA, S.A., -UTE TERCER CARRIL MA20-, representada por la Procuradora de los Tribunales Dña. Beatriz Ferrer Mercadal y defendida por el Letrado D. Francisco Sales Sureda, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 2021 que resuelve el recurso de apelación nº 302/2020. Se ha personado como parte recurrida el CONSELL INSULAR DE MALLORCA, representado y defendido por su Letrada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-La representación procesal de las entidades Vías y Obras Públicas, S.A. y Copisa Constructora Pirenaica, S.A., -UTE Tercer Carril MA20- interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta, por silencio, de la reclamación presentada el 26 de marzo de 2015 ante el Consell Insular de Mallorca, solicitando el pago de la cantidad de 436.062,94 euros en concepto de intereses de demora.

El recurso fue resuelto por sentencia nº 161/2020, de 28 de mayo de 2020, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Palma de Mallorca (procedimiento ordinario núm. 88/2016), en cuya parte dispositiva se acuerda:

<< FALLO.Estimo la demanda interpuesta por la mercantil Vías y Obras Públicas S.A. y Copisa Constructora Pirenaica S.A., Unión Temporal de Empresas Ley 18/92 de 26 de mayo, en adelante "UTE Tercer Carril MA-20", representada por la Procuradora de los Tribunales Dª Beatriz Ferrer Mercadal y bajo la dirección letrada de D. Francisco Sales Sureda, frente al Consell Insular de Mallorca, representado y asistido por el Cuerpo de Letrados del Consell, contra la desestimación por silencio de la reclamación de pago de intereses de demora, declarándola disconforme a derecho, anulándola y declarando el derecho de la parte recurrente al abono de 436.062,94€, así como los intereses legales desde la interpelación judicial, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por esta declaración, al pago a la recurrente de la cantidad de 436.062,94€, así como los intereses legales desde la interpelación judicial, y a las costas, en cuantía que no exceda de 1.000€ por todos los conceptos.[...].>>

De la fundamentación de esta sentencia que resuelve el recurso contencioso- administrativo interesa destacar aquí los siguientes fragmentos:

<<SEGUNDO.- De la recepción de la obra.

La primera cuestión que se controvierte es la relativa al comienzo del plazo de cómputo de los intereses en tanto la parte recurrente defiende que la obra se puso a disposición de la Administración el 2/9/2011, fecha en que se abrió al tráfico rodado, sin embargo, no consta recepción formal de la obra sino hasta el 17/10/2012, lo que alega la Administración para argumentar que el plazo debe comenzar tras dicha recepción formal.

No puede estimarse dicho argumento desde que, conforme el artículo 218 de la Ley 30/2007 aplicable a fecha de los hechos se imponía o bien recibirla formalmente en el plazo de 3 meses desde la recepción material o bien señalar los defectos encontrados y detallar las instrucciones precisas con un plazo, lo que no consta en el presente procedimiento sino una mera dilación de tiempo imputable a la Administración (atendidas las obligaciones que el impone el precitado artículo 218) y que no debe perjudicar los derechos de la parte recurrente pues se estaría permitiendo que el cumplimiento quedase al arbitrio de la Administración sin identificar criterio objetivo que justifique la razón de la recepción formal en ese momento y no en otro, lo que determina la estimación de la demanda en este punto.

TERCERO. Del principal

Respecto de la definición del principal que sirve de base a los intereses reclamados la parte recurrente defiende que deben verse abonadas todas las cantidades a fecha de recepción material de la obra (ascendiendo a 2.637.222,73€), y la Administración se opone y defiende que las cantidades no incluidas en el proyecto y reconocidas posteriormente en el reconocimiento extrajudicial del crédito devengan intereses desde el momento de dicho reconocimiento, lo que no puede estimarse.



Como reconoce el propio informe previo al reconocimiento (folios 1507 y ss) no se puede entrar a valorar lo que debería haber hecho por la sencilla razón de que las obras, aunque no consten en el proyecto adjudicado, ni se han aprobado siguiendo el procedimiento, se han hecho, sin justificarse por qué no se han recibido las obras conforme las previsiones legales. Culmina el informe señalando que existen unas obras acabadas, ejecutadas por la hoy recurrente y recibidas por la Administración demandada con apariencia de legalidad ya que no se realizaron por voluntad unilateral de la recurrente sino ordenadas por la dirección facultativa.

A ello se suma el hecho de que la figura empleada es un reconocimiento, es decir, la asunción de una reclamación previa, que no se condiciona al momento del reconocimiento, pues ello dejaría, nuevamente, al arbitrio de la Administración, las fechas de las obras, y no conforme la realidad material, es decir, el momento en que se recibieron las obras, como se ha visto anteriormente. Por ello, la pretensión debe verse estimada.

#### CUARTO. De los intereses

De la regulación expuesta anteriormente resulta la necesidad de adecuar los periodos de carencia a cada uno de los periodos legales en que se expide cada factura, de modo que:

Para las facturas expedidas con posterioridad al 24 de febrero de 2013 le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 216.4 por la DF 6.1 del RDL 4/2013, siendo el periodo de carencia de 60 días a contar desde la presentación de la factura en el registro correspondiente. 60 días por cuando la Administración dispone de 30 días desde la entrega efectiva de los bienes o servicios prestados para aprobar las certificaciones y otros 30 desde la aprobación para proceder al pago sin incurrir en mora, ahora bien, de no presentarse la factura en el registro correspondiente la regulación impone que el plazo de mora no dé comienzo (en este sentido la SAN de 19/7/2017 anteriormente transcrita, o la STSJ de Madrid 436/2017 de 24 de noviembre).

Para las facturas expedidas entre el 1 de enero de 2013 y el 24 de febrero de 2013 el plazo de carencia será de 30 días desde la expedición de la factura.

Para las facturas expedidas en el año 2012 el plazo de carencia será de 40 días desde la fecha de expedición de las facturas.

Para las facturas expedidas entre el 20 de febrero de 2011 (fecha de entrada en vigor del RDL 3/2011) hasta el 31 de diciembre de 2011 el plazo de carencia será de 50 días desde la expedición de la factura.

Para las facturas expedidas entre el 31 de diciembre de 2010 y el 20 de febrero de 2011 el plazo de carencia será de 50 días conforme el artículo 3.3 de la Ley 15/2010.

Para las facturas expedidas entre el 7 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2010 le resulta de aplicación la Ley 15/2010 cuyo artículo 3.3 el periodo de carencia será de 55 días desde la fecha de expedición de las facturas.

Para las facturas anteriores resulta de aplicación el artículo 200.4 de la LCSP 30/2007 que fijaba un plazo de carencia de 60 días desde la expedición de las facturas.

Siendo la factura de 2012, conforme a la anterior regulación, el periodo de carencia es de 40 días, en los términos reclamados por la parte recurrente, debiendo, por ello y atendido lo anterior, estimarse la reclamación de la parte recurrente en cuanto a los intereses cuantificados.

#### QUINTO. Del anatocismo

Respecto de la pretensión de abono de los intereses de demora sobre los intereses vencidos al tiempo de ser estos reclamados judicialmente la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares del 02 de febrero de 2015 en el recurso de apelación 439/2013 indica que:

En la medida en que la cantidad a abonar en concepto de intereses ni siquiera con esta sentenciaba quedado fijada, sino que serán precisos nuevos cálculos en fase de ejecución de sentencia, no procede el abono de intereses legales dimanantes del impago de intereses.

En este punto la STS de 10 de mayo de 2012 (3823/2009):

"El artículo 1.109 del C.C. establece que "Los intereses vencidos devengan el interés legal desde que son judicialmente reclamados, aunque la obligación haya guardado silencio sobre este punto" y dicho precepto debe ser interpretado conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala contenida, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 1992, 3 de marzo de 1994, 17 de octubre de 2000 y 6 de julio de 2001, en las que se señala: "el abono de intereses sobre los intereses procede cuando la cantidad sobre la que los intereses han de imponerse está claramente determinada" sin haber sido discutidas las cantidades que sirven de base, así como el día inicial y final y el tanto por ciento de interés día por día aplicable en virtud de las correspondientes normas legales que sucesivamente lo fijan.



En el presente caso dichas cantidades no se hayan perfectamente determinadas y la sentencia, en el fundamento de derecho quinto, sólo ha aceptado la fecha final o dies ad quem tenida en cuenta por el recurrente pero no así la fecha inicial, razón por la cual en el fallo no se condena a la Administración al pago de una cantidad líquida, sino al pago de los intereses de demora en los términos fijados, que deberán liquidarse en ejecución de sentencia y por lo tanto, no estando ante una cantidad líquida no corresponde el abono de los intereses sobre los intereses contemplados en el artículo 1.109 del Código Civil y, en consecuencia, es rechazable el motivo. "

Por ello, y atendido que se encuentra cuantificada adecuadamente la cantidad objeto de controversia, procede estimar la pretensión en este punto.[...].>>"

**SEGUNDO.**-La representación procesal del Consell Insular de Mallorca interpuso contra la anterior sentencia recurso de apelación que fue resuelto por sentencia nº 347/2021 de 11 de junio de 2021, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (apelación nº 302/2020). Esta sentencia dictada en apelación acuerda en su parte dispositiva lo siguiente:

<<FALLAMOS.

1º) Estimamos el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia nº 161/2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2, que revocamos.

2º) Estimamos parcialmente la petición principal del recurso contencioso.

3º) Anulamos el acto administrativo impugnado.

4º) Reconocemos a la recurrente el derecho al cobro de los intereses moratorios adeudados por el pago tardío de las obras ejecutadas conforme a proyecto con arreglo a lo dispuesto en el fundamento jurídico cuarto.

5º) Desestimamos las restantes pretensiones de la demanda.

6º) Sin costas ni en primera ni en segunda instancia. [...].>>

De la fundamentación de esta sentencia que resuelve el recurso de apelación, ahora recurrida en casación, interesa destacar aquí el siguiente fragmento:

<< (...) CUARTO: La Sala considera acreditado que, aunque se habían ejecutado las obras, todas, tanto las proyectadas como aquellas encargadas y ejecutadas fuera de proyecto, se ejecutaron obras de remate con posterioridad al 2 de septiembre de 2011, o sea, cuando ya la obra estaba en servicio con acuerdo de las partes.

Así se deduce de la propia actuación de la actora cuando en escrito presentado el 27 de marzo de 2012 ante el CIM solicita expresamente la recepción de la obra, y así consta en el expediente y no lo niega que hiciera tales obras de remate.

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 su objeto ( art. 205 LCSP de 2007). Y ello concuerda con lo dispuesto en la cláusula 35-1 del Pliego de cláusulas particulares suscrito entre las partes y que es ley entre las mismas.

Sucede en el caso que la obra había sido puesta en servicio con aquiescencia de la Administración. Y ante esa circunstancia lo único que justificaría que no surtiera efecto lo dispuesto en el artículo 218-6 de la ley 30/2007, o sea, que la puesta en servicio no surtiera los mismos efectos y consecuencias que una recepción formal, sería que tales obras que se ejecutaron con posterioridad al 2 de septiembre de 2011 fueran de tal calado o enjundia que fueran incompatibles con entender que la obra está ultimada. Porque de encontrarse en ese caso debió la Administración haber detallado tales cuestiones extendiendo acta al efecto. Si ante la evidencia de que se hicieron obras de remate no incompatibles con la puesta en servicio de la obra, la conclusión es que la carga probatoria sobre su enjundia pesa sobre la Administración, porque la ley y ese artículo en concreto, establece una consecuencia clara, y es que el acuerdo en la puesta en servicio de la obra, equivale a una recepción formal. De manera que si no procedía tal recepción, era de cuenta y cargo de la Administración justificar esa circunstancia y con ello se enervaba ese efecto y consecuencia.

De no haber estado la obra en disposición de ser recibida, debió la Administración hacerlo constar con diligencia y detalle en el acta correspondiente, y no hacerlo y aceptar la puesta en servicio de la obra ejecutada, con la consecuencia legal que ello implica, aquí le perjudica.

Nada se hizo en vía administrativa, y tampoco nada se probó en el juicio sobre la importancia de esas obras ejecutadas con posterioridad al 2 de septiembre de 2011. Por ello concordamos la sentencia cuando señala la fecha de 2 de septiembre de 2011 como fecha de finalización y recepción de las obras.



Pero esa conclusión alcanza sólo a las obras ejecutadas según proyecto. La parte actora tiene derecho a los intereses moratorios derivados del retraso en el pago de esas obras, las ejecutadas según proyecto, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley 30/2007, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 210 de la ley 30/2007 en la redacción dada por ley 15/2010 de 5 de julio, que establece que el pago por parte de los administraciones de las obligaciones vencidas entre el 1 de enero de 2012 y 31 de diciembre de 2012 se debía realizar dentro de los 40 días siguientes. Con arreglo a lo expuesto, el *dies a quo* para el cómputo de los intereses de demora es el 11 de febrero de 2012 y el *dies ad quem* el 1 de abril de 2014.

QUINTO: Debemos ahora analizar qué sucede en relación a los intereses que reclama la actora respecto de las obras ejecutadas pero que se hicieron fuera de proyecto. Son las obras incluidas en el Reconocimiento Extrajudicial del Crédito. El CIM sostiene que con arreglo a la Jurisprudencia del TS y de la doctrina de esta misma Sala no son de aplicación las disposiciones especiales sobre intereses de demora de los contratos del sector público a las obras realizadas al margen del contrato, como es el caso de las propuestas en un proyecto modificado que no llega a ser aprobado. Y cita en su favor las sentencias del TS de 18 de febrero de 2009 (Recurso de Casación núm. 3525/2006) y 2 de Julio de 2004 (RC 2341/2000).

El argumento ha de prosperar. En efecto, la sentencia de instancia no distingue entre las obras ejecutadas según proyecto de aquellas que también se ejecutaron pero que se hicieron fuera de proyecto, a petición de la Administración sin que hubiera proyecto modificado. A todas les da el mismo tratamiento y ello vulnera la doctrina establecida en esta materia.

La Jurisprudencia señala que en esos casos no proceden los intereses contractuales porque no existe un contrato base que fundamente la ejecución de tales obras. Obviamente, no cabe el enriquecimiento injusto y la Administración deberá abonar su coste. Pero no es posible aplicar la legislación contractual sobre una actuación administrativa irregular que no ha seguido las prescripciones contractuales exigibles para que opere dicha normativa. En tales casos como dijimos en la sentencia de esta Sala de 23 de marzo de 2011:

*En cuanto al abono de intereses no es de aplicación los preceptos del RDL 2/2006, de 16 de junio (TR Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) por cuanto precisamente los trabajos encomendados y realizados lo han sido al margen del procedimiento establecido en dicha norma, como también se ha sustraído de la misma el procedimiento para verificar el cobro y su correlativo derecho a intereses establecido en esta Ley y en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre. Con respecto al abono de intereses por trabajos o obras ejecutadas sin contrato administrativo previo -como ocurre con las litigiosas- véase lo indicado en la STS 18.02.2009 sobre la improcedencia de aplicar los preceptos reguladores de los intereses de demora en la Legislación de contratos administrativos.*

*La compensación por la demora en el retraso en el pago de las facturas sigue así la normativa común. En concreto, lo previsto en el art. 1108 del CC, conforme al cual "si la obligación consistiere en el pago de una cantidad de dinero, y el deudor incurriere en mora, la indemnización de daños y perjuicios, no habiendo pacto en contrario, consistirá en el pago de los intereses convenidos, y a falta de convenio, el interés legal". No había pacto o convenio sobre el modo de ejecutar los trabajos litigiosos y menos sobre el interés aplicable por retraso en el pago, por lo que debe abonarse el interés legal*

La parte apelada considera que son obras ejecutadas por mandato exclusivo de la Administración, la cual lo solicitó bien para suplir o subsanar carencias del proyecto, bien para mejorarlo, o para cumplir con la normativa en materia constructiva o de seguridad, para proporcionar una mayor durabilidad a la obra, o por circunstancias sobrevenidas no previstas al inicio de la obra. Y que la Jurisprudencia citada se refiere a supuestos del todo irregulares, y en los que el contratista habría contribuido o consentido la producción de esas anomalías. Y ello no sucede en el presente caso. Por ello considera injusto que deba el contratista soportar una actuación irregular exclusivamente imputable a la Administración.

La Administración viene obligada a seguir la normativa contractual en todas aquellas actuaciones en que precise la ejecución de obras y servicios con la finalidad de garantizar el libre acceso a todos los licitadores, con respeto a los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos y asegurar la conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto y una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras y adquisición de bienes y contratación de servicios, como establecía el artículo 1 de la ley 30/2007, aplicable *more temporis*.

Aquí se ha acreditado que efectivamente se redactó un proyecto modificado que al final no se aprobó y ello produce sus consecuencias. Y las consecuencias son que esas obras quedan fuera de la protección de la normativa contractual. El contratista está sujeto a lo dispuesto en el artículo 213, o sea a la ejecución de las obras con arreglo a lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas y al proyecto.



Así las cosas, la Sala estima la tesis de la apelante de que en este caso y para esas concretas obras ejecutadas fuera de proyecto, el *dies a quo* para el cómputo del devengo de intereses es el del Pleno que acordó el Reconocimiento Extrajudicial del Crédito que lo fue el 13 de marzo de 2014, porque no resulta lógico reclamar intereses de antes de esa fecha que es cuando existe el reconocimiento administrativo sobre la existencia de esas obras y en definitiva el deber de pagarlas. Al haberse pagado el principal el 1 de abril de 2014, o sea, antes del transcurso de 30 días de dicho reconocimiento, no existe para esas obras, devengo de intereses moratorios.

Cumple la estimación parcial del recurso contencioso en lo que afecta a la pretensión principal. Y ello ya exime de analizar el resto de pretensiones subsidiarias.

SEXTO: Por último y en cuanto al anatocismo. El Consell Insular se muestra disconforme con la sentencia que le concede a la recurrente el devengo de intereses del artículo 1109 del Código Civil. Estimamos también ese argumento. El supuesto de autos no es un supuesto de deuda líquida o liquidable mediante una simple operación aritmética. La discusión obrante en autos y la existencia de un distinto trato en materia de intereses en relación a las obras ejecutadas así lo impone.

Llegados a este punto estimamos la apelación y revocamos la sentencia. Estimamos parcialmente la petición principal del recurso contencioso en los términos que se dirá. [...]>>.

Por estas razones, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares termina estimando el recurso de apelación y revocando la sentencia nº 161/2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, acordando en su lugar la anulación del acto impugnado y reconociendo a la UTE recurrente en la instancia el derecho a cobro de los intereses moratorios adeudados por el pago tardío de las obras ejecutadas conforme a proyecto con arreglo a lo dispuesto en el fundamento jurídico cuarto de la propia sentencia.

**TERCERO.**-Notificada a las partes la sentencia que resolvió el recurso de apelación, preparó recurso de casación contra ella la representación procesal de la entidad UTE Tercer Carril MA20. siendo admitido a trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 20 de octubre de 2022 en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta.

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

<<SEGUNDO.- La cuestión en la que, en principio, se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es que se precise, si en los supuestos derivados del artículo 243.6 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, las obras no previstas en los proyectos de obras por la falta de aprobación de modificado en plazo por la Administración, siendo recibidas y ocupadas por la Administración, generan intereses de demora, y en caso afirmativo, se determine si el *dies a quo* para el cómputo corresponde al momento de la recepción de las obras ejecutadas fuera de proyecto, o cuando se emite el documento de reconocimiento del crédito para el pago de la deuda.

TERCERO.- A su vez, se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 218.6 Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público -actual art. 243.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público- y del art. 107 Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como artículos 1101 y 1108 del Código Civil, y los artículos 4 y 5 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que es establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales.

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso>>.

**CUARTO.**-Mediante providencia de la Sección 4ª de 28 de octubre 2022 se acuerda que, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de fecha 30 de mayo de 2022, pasen las actuaciones a la Sección 3ª para que continúe en ésta la sustanciación del recurso de casación.

**QUINTO.**-La representación procesal de la entidad UTE Tercer Carril MA20 formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito presentado el 18 de noviembre de 2022 en el que reprocha a la sentencia recurrida las siguientes infracciones:

- Infracción del artículo 218.6 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público -actual artículo 243.6 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público- y del artículo 107 Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Infracción de los artículos 1101 y 1108 del Código Civil.
- Infracción de los artículos 4 y 5 de la Ley 3/2004, por la que es establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales.



Del desarrollo argumental del escrito de interposición destacamos aquí los siguientes apartados:

<< (...) 7.- La sentencia de instancia declaraba que *"el contratista está sujeto a lo dispuesto en el art. 213, o sea, a la ejecución de las obras con arreglo a lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas y al Proyecto"*. Esta norma también indica *"y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de éste dieran al contratista el Director Facultativo de las obras, y en su caso, el responsable del contrato, en los ámbitos de su respectiva competencia"*.

Es evidente que las unidades de obra del modificado finalmente no aprobado son aquéllas que la Dirección Facultativa ordenó previamente ejecutar al contratista por ser estrictamente necesarias para el buen fin de la obra y que, de no haber sido realizadas, no se habría conseguido ni cumplido el objeto del contrato, que no era otro que la construcción de la vía y su puesta en servicio. La lectura del informe elaborado por los técnicos de la Dirección de la Obra para justificar el REC obrante en autos (v. folios 65 a 78 del expediente administrativo), así como la lectura de la descripción de cada una de las nuevas partidas ejecutadas (v. folios 1.351 a 1352 del expediente administrativo) permite comprobar el carácter esencial de tales partidas.

8.- La sentencia recurrida afirma que las obras no previstas en el contrato *"quedan fuera de la protección de la normativa contractual"*. Esta parte discrepa de tal calificación, dado que, como acabamos de referir, eran necesarias para alcanzar el buen fin de la obra y su finalidad era suplir carencias del proyecto inicial, cumplir la normativa de prevención de riesgos laborales o solventar circunstancias sobrevenidas que permitieran finalizar la construcción de un tramo de autovía con todas las garantías y de forma idónea. Por lo tanto, a pesar de no estar previstas en el proyecto y presupuesto iniciales, sin duda forman parte del objeto y fin del contrato.

[...]

11.- Considera esta parte que la sentencia recurrida se ha limitado a aplicar ciertas sentencias, contrarias a la doctrina sentada por las citadas en la anterior alegación, sin previamente proceder al análisis individual de las circunstancias concurrentes en el caso que nos ocupa, sin tratar de averiguar, en primer lugar, quién tomó la decisión de ejecutar las obras no incluidas en el contrato, ni los motivos que impulsaron a tomarla, quién es responsable de la irregularidad administrativa; en segundo término, sin entrar a valorar si las nuevas partidas eran esenciales para la consecución del fin del contrato, tal y como había afirmado el técnico de la administración y, por último, no teniendo en cuenta un hecho diferenciador respecto a las citas jurisprudenciales invocadas, cual es que las obras fueron recepcionadas en fecha 2 de septiembre de 2011 sin reserva ni protesta alguna. Así, si resulta que el contratista no ha contribuido en modo alguno a la comisión de la irregularidad, recayendo toda la responsabilidad sobre el órgano administrativo, es claramente injusto que únicamente el primero padezca las consecuencias de una infracción del procedimiento administrativo que no ha podido evitar, que se deben en toda medida a las faltas de previsión del proyecto encargado por el segundo y a las irregularidades posteriores cometidas por él.

13.- La sentencia recurrida establece que el "dies a quo" para el devengo y cómputo de intereses se inició a partir del día en que fueron aprobadas por el CIM las citadas obras a través del REC. Previamente constata que en abril de 2011 se acordó redactar un proyecto modificado para incluir las obras controvertidas, sin embargo, éste *"al final no se aprobó"* sin responsabilizar de ello al contratista, pero lo cual tuvo como consecuencia que las obras *"quedan fuera de la protección de la normativa contractual"*. A continuación, se declara que el contratista *"está sujeto a lo previsto en el art. 213, o sea a la ejecución de las obras con arreglo a lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas y al proyecto"*.

De lo anterior cabe concluir que el precio de estas obras extraordinarias no devenga intereses hasta que la Administración reconozca la existencia de los trabajos y fije su importe.

La STS 3114/2015, de 15.06.2015, rec. nº 3664/2013, establece el carácter contractual de las partidas ejecutadas al margen del proyecto si concurre la circunstancia de que las mismas hayan sido incluidas en un proyecto modificado, aún en el caso que finalmente éste no haya sido aprobado. En esta sentencia se desestimó el motivo de casación alegado por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, mediante el cual pretendía negar el carácter contractual de unas partidas ejecutadas al margen de un proyecto de construcción de vías en un contrato público. Esta sentencia declara que tales obras tenían cobertura contractual porque se habían incluido en un proyecto modificado, aunque este finalmente no fuese aprobado por causas ajenas al contratista.

Por otro lado, parece evidente que la Administración es la única responsable de la no aprobación del modificado preparado y del retraso injustificado de la aprobación del REC tras la recepción de la obra.

Expuesto cuanto antecede, entiende esta parte que no existe inconveniente alguno en aplicar el criterio establecido en la STS 3114/2015, así como las normas civiles citadas como infringidas, derivándose de ello las consecuencias y efectos previstos para resarcir los daños y perjuicios causados por la parte que incumple sus obligaciones económicas o las cumple con morosidad.



Parece evidente que las partidas de obra ejecutadas al margen del proyecto y del contrato inicial fueron encargadas por la Dirección Facultativa de la obra, fueron ejecutadas correctamente y no existió controversia en cuanto al precio, que fue fijado en el modificado y es la misma cantidad que fue finalmente establecida en el REC. En consecuencia, a estas partidas ejecutadas extramuros del contrato administrativo, sí les sería aplicable la normativa civil común, en especial el artículo 1101 CC, que establece que *"quedan sujetos a la indemnización de daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurran en dolo, negligencia o morosidad y los de cualquier modo contravinieren el tenor de aquéllas"*, y también el art. 1108 CC que, sobre las deudas pecuniarias, dispone que *"si la obligación consistiere en el pago de una cantidad de dinero, y el deudor incurriere en mora, la indemnización de daños y perjuicios, no habiendo pacto en contrario, consistirá en el pago de los intereses convenidos, y a falta de convenio, en el interés legal"*, concretando la normativa específica ( art. 107 del Real Decreto 1098/2001) cuándo vence el cumplimiento de la obligación de pago. En cualquier caso, es obvio que la Administración propietaria y promotora de las obras carece de la facultad discrecional de abonar el precio de las obras cuando tenga a bien aprobar el trámite conducente al pago, que en este caso ha sido vía REC. En el supuesto planteado este pago se ha llevado a cabo con un retraso de dos años y siete meses desde del día de su finalización. El art. 1256 CC establece precisamente lo contrario.

- Sea cual sea el título obligacional en virtud del cual la Administración demandada debía abonar el precio de las obras denominadas "al margen del contrato" a mi representada (contrato administrativo, contrato civil o para evitar el enriquecimiento injusto), entiende esta parte perfectamente aplicable la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales.

En la anterior alegación hemos afirmado el carácter contractual de las obras cuyo retraso en el pago del precio ha generado los intereses reclamados en este procedimiento, basándonos en que la entrega y recepción tanto de las obras previstas en el proyecto inicial como en el modificado finalmente no autorizado, tuvieron lugar el 2 de junio de 2011, sin que existieran reservas o quejas sobre su cualidad y sin discrepancias sobre las mediciones y precios de todas las unidades, al contrario que el supuesto analizado en el STS 13 de junio de 2022 (RC 5437/2020).

El art. 3.1 regula el ámbito de aplicación de la Ley 2/2004, en el cual se incluye las relaciones entre particulares y la Administración. El art. 4 del mismo texto establece el plazo de pago de las obligaciones económicas, que será de 30 días desde la prestación del servicio que, en este caso, entendemos sería desde la entrega de la obra. A su vez, el art. 5 dispone que los intereses de demora se devengan desde el momento del impago en el plazo pactado o en el plazo legalmente establecido, sin necesidad de aviso de vencimiento ni intimación alguna por parte del acreedor.

Por lo tanto, a juicio de esta parte, nada obsta para que al crédito le sean aplicadas las normas de la Ley 3/2004, en las que se establece el plazo para el pago de las obligaciones y la fecha de su devengo, que es el momento en el que el servicio u obra es prestado, no existiendo previsión legal alguna que posponga el "dies a quo" al instante en el que la beneficiaria decida aprobar el pago del coste de la obra.

Entiende la recurrente, dicho sea con el máximo respeto, que la sentencia de la Sala infringe la normativa anterior al permitir que la Administración recurrida tenga libertad absoluta para decidir cuándo abonar el precio de esas obras no previstas en el contrato inicial, que encargó expresamente al contratista y que ha recibido en plazo y sin protesta alguna. Adviértase que la sentencia no refiere en modo alguno que la recurrente haya podido contribuir al retraso en la aprobación del reconocimiento de la deuda contraída durante dos años y siete meses, siendo evidente el perjuicio derivado del hecho de tener que soportar la carga financiera que le supuso asumir los costes derivados de los trabajos realizados al margen del proyecto (mano de obra, personal técnico, materiales, maquinaria, suministros, etc.). En la Exposición de Motivos de la Ley 3/2004 se indica que el objetivo perseguido con su aprobación fue *"fomentar una mayor transparencia en la determinación de los plazos de pago en las transacciones comerciales, y también su cumplimiento. Para ello, la directiva comprende un conjunto de medidas tendentes, de una parte, a impedir que plazos de pago excesivamente dilatados sean utilizados para proporcionar al deudor una liquidez adicional a expensas del acreedor, y, de otra, a disuadir los retrasos en los pagos, erradicando las causas por las que en la actualidad la morosidad puede resultar ventajosa económicamente para los deudores"*. La actitud de la Administración fue también claramente vulneradora del espíritu de esta Ley [...].>>.

Termina el escrito de la recurrente solicitando que se dicte sentencia en virtud de la cual case y anule la sentencia nº 347/2021, de 11 de junio de 2021, del TSJ de las Islas Baleares, estime el presente recurso de casación y se condene al Consell Insular de Mallorca a abonar los intereses de demora devengados desde el día 2 de septiembre de 2011 hasta la fecha en la que se produjo el pago, 1 de abril de 2014, calculados conforme a lo previsto en el art. 7.2 de la Ley 3/2004, sobre la base imponible constituida por el valor de las obras objeto del reconocimiento extrajudicial del crédito, esto es, 2.400.222,89 €, ascendiendo la liquidación



de los mismos a la cantidad de 436.062,94 €, más los intereses legales de esta cantidad computados desde la fecha de interposición del recurso contencioso-administrativo, con expresa imposición de costas.

**SEXTO.**-Mediante providencia de 21 de noviembre de 2022 se tuvo por interpuesto el recurso formulado por la entidad recurrente y se dio traslado a las partes recurridas para que pudiesen formular su oposición.

**SÉPTIMO.**-La representación procesal del Consell Insular de Mallorca formalizó su oposición al recurso mediante escrito presentado el día 25 de enero de 2023 en el que, tras exponer los antecedentes del caso, desarrolla los argumentos en los que sustenta su oposición, que se asientan en los siguientes postulados:

- Los hechos aquí enjuiciados no encajan en la cuestión sobre la que se plantea el interés casacional objetivo ya que no estamos en el supuesto del artículo 243.6 de la LCAP pues en ningún momento se ha acreditado que las obras que se realizaron fuera de proyecto y sin la tramitación de la modificación legalmente prevista fueran efectivamente recepcionadas. De hecho, hasta el momento posterior a la emisión del acta de recepción formal, a la expedición de la certificación final y del documento de valoración de obra ejecutada, no se tuvo un conocimiento sobre el alcance, medición y cuantificación de las obras ejecutadas sin la correspondiente modificación contractual, que sólo se intentó tramitar una vez estas obras ya habían empezado a ejecutarse; y ni tan siquiera se había presupuestado el coste del modificación de la obra previamente a su ejecución, lo que impedía conocer si procedía una modificación contractual o, por razón de la magnitud de la modificación del proyecto, procedía una nueva licitación.

- La sentencia recurrida señala que son las obras según proyecto las que se entienden recepcionadas desde el momento de la ocupación de la obra; y expresamente excluye que las obras ejecutadas fuera de proyecto fueran efectivamente recepcionadas en ese mismo momento, entre otros motivos, porque se desconocía el alcance de tales obras al no haberse aprobado el proyecto modificado.

No obstante, lo cierto es que ni la ocupación de la obra ni la modificación contractual se produjeron de conformidad con las exigencias legales, siendo plenamente conocedora de ello la contratista. A tal efecto, conformó que el método de pago de esta obra ejecutada fuera de proyecto se materializaría mediante el instrumento de Reconocimiento Extrajudicial de Crédito. Por no obviar, además, que la cantidad que supuestamente debía generar intereses no era una cantidad líquida, pues la cuantificación y valoración de la obra ejecutada fuera de proyecto no se produjo hasta que se emitió el documento de valoración de obra ejecutada, siendo, además, el presupuesto de la contratista posterior a la fecha de ocupación pública de la obra (septiembre de 2013), al igual que la factura emitida por la recurrente (25 de febrero de 2014). Por tanto, la falta de cuantificación de la obra ejecutada fuera de proyecto y la inexistencia de certificación de obra que justifique el alcance de la obra ejecutada, impedía incluso que se pudiera definir una cantidad líquida que fuera susceptible de generar intereses.

- De forma razonada, la sentencia recurrida entiende que las obras ejecutadas según el proyecto sí devengan intereses moratorios, como así admitió la propia Administración abonándolos a la recurrente, según consta en el expediente administrativo. Sin embargo, ello no puede alcanzar a las obras realizadas fuera del proyecto aprobado. Las obras ejecutadas fuera de proyecto no se abonaron como contraprestación contractual, sino que se tramitó el correspondiente Reconocimiento Extrajudicial del Crédito como indemnización para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

- La recurrente no puede contradecir sus propios actos y solicitar los intereses de demora tomando como fecha de inicio el día de la supuesta recepción material de las obras. En primer lugar, porque la sentencia recurrida excluye esas obras fuera de proyecto de la recepción material. En segundo lugar, porque la propia recurrente admite con la posterior solicitud de la recepción de la obra que ésta no estaba finalizada y, por último, el presupuesto de la obra ejecutada fuera de proyecto es de fecha de septiembre de 2013 y la factura presentada por la recurrente por este concepto lo es de 25 de febrero de 2014. Paralelamente, la recurrente invoca la vulneración de los artículos 1101 y 1108 del código civil, y lo hace partiendo de una premisa errónea. Como se ha indicado, la obligación de pago de la obra ejecutada sin proyecto ni modificado contractual se produce una vez esta obra es reconocida por la Administración, previamente a la definición, reconocimiento y valoración de la obra efectivamente ejecutada no existe cantidad líquida que pueda devengar la generación de intereses.

Por todo ello, termina el escrito solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso de casación y se determine que no se han vulnerado los artículos objeto de interpretación y que, en consecuencia, no se generan *per se* intereses de demora en todas las obras realizadas fuera de proyecto.

**OCTAVO.**-Mediante providencia de 2 de diciembre de 2024 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas, se acordó no haber lugar a la celebración de vista y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; fijándose finalmente al efecto el día 18 de febrero de 2025, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.-Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación nº 6295/2021 lo interpone la representación procesal de Vías y Obras Públicas, S.A. y Copisa Constructora Pirenaica, S.A., -UTE Tercer Carril MA20- contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 2021 (apelación nº 302/2020) que resuelve el recurso de apelación que interpuso el Consell Insular de Mallorca contra la sentencia nº 161/2020, de 28 de mayo de 2020, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Palma de Mallorca (procedimiento ordinario nº 88/2016).

Como hemos visto en el antecedente primero, la sentencia del Juzgado estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la UTE Tercer Carril MA-20 contra la desestimación presunta, por silencio, de la reclamación presentada el 26 de marzo de 2015 ante el Consell Insular de Mallorca solicitando el pago de la cantidad de 436.062,94 euros en concepto de intereses de demora, anulando el Juzgado aquella desestimación (presunta) y declarando el derecho de la UTE recurrente al abono de 436.062,94 €, así como los intereses legales desde la interpelación judicial.

Contra la sentencia del Juzgado interpuso el Consell Insular de Mallorca recurso de apelación que fue estimado por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, ahora recurrida en casación, que, como hemos visto en el antecedente segundo, revoca la sentencia del Juzgado, estima parcialmente la pretensión principal del recurso contencioso-administrativo, anula el acto administrativo impugnado, reconoce a la UTE recurrente el derecho al cobro de los intereses moratorios adeudados por el pago tardío de las obras ejecutadas conforme a proyecto con arreglo a lo dispuesto en el fundamento jurídico cuarto; y desestima las restantes pretensiones de la demanda.

En el antecedente segundo hemos dejado reseñadas las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la estimación del recurso de apelación en esos términos. Procede entonces que pasemos a examinar las cuestiones suscitadas en casación.

### SEGUNDO.-Cuestiones de interés casacional y marco normativo señalado en el auto de admisión del recurso.

Como hemos visto en el antecedente tercero, el auto de admisión del presente recurso de casación declara que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en que se precise si, en los supuestos derivados del artículo 243.6 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, las obras no previstas en los proyectos de obras por la falta de aprobación de modificado en plazo por la Administración, siendo recibidas y ocupadas por la Administración, generan intereses de demora; y en caso afirmativo, se determine si el *dies a quo* para el cómputo de los intereses corresponde al momento de la recepción de las obras ejecutadas fuera de proyecto, o cuando se emite el documento de reconocimiento del crédito para el pago de la deuda.

El auto de admisión del recurso señala las normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación: artículo 218.6 Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público -actual artículo 243.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público- y artículo 107 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como artículos 1101 y 1108 del Código Civil, y los artículos 4 y 5 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales. Todo ello, indica el propio auto, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

Veamos lo que establecen los preceptos que señala el auto de admisión del recurso:

- Artículo 218.6 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Artículo 218. Recepción y plazo de garantía.

1. [...]

6. Siempre que por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente el órgano de contratación acuerde la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aún sin el cumplimiento del acto formal de recepción, desde que concurran dichas circunstancias se producirán los efectos y consecuencias propios del acto de recepción de las obras y en los términos en que reglamentariamente se establezcan.

- Artículo 243.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Artículo 243. Recepción y plazo de garantía.



1. [...]

6. Siempre que por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente el órgano de contratación acuerde la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aun sin el cumplimiento del acto formal de recepción, desde que concurren dichas circunstancias se producirán los efectos y consecuencias propios del acto de recepción de las obras y en los términos en que reglamentariamente se establezcan.

- Artículo 107 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Artículo 107. Incumplimiento del plazo para hacer la recepción.

Si la recepción se efectuase pasado el plazo de un mes, contado a partir de la fecha fijada y la demora fuese imputable a la Administración, el contratista tendrá derecho a ser indemnizado de los daños y perjuicios que la demora le irroque.

- Artículos 1101 y 1108 del Código Civil.

Artículo 1101. Quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas.

Artículo 1108. Si la obligación consistiere en el pago de una cantidad de dinero, y el deudor incurriere en mora, la indemnización de daños y perjuicios, no habiendo pacto en contrario, consistirá en el pago de los intereses convenidos, y a falta de convenio, en el interés legal.

- Artículos 4 y 5 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales.

Artículo 4. Determinación del plazo de pago.

1. El plazo de pago que debe cumplir el deudor, si no hubiera fijado fecha o plazo de pago en el contrato, será de treinta días naturales después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios, incluso cuando hubiera recibido la factura o solicitud de pago equivalente con anterioridad.

Los proveedores deberán hacer llegar la factura o solicitud de pago equivalente a sus clientes antes de que se cumplan quince días naturales a contar desde la fecha de recepción efectiva de las mercancías o de la prestación de los servicios.

Cuando en el contrato se hubiera fijado un plazo de pago, la recepción de la factura por medios electrónicos producirá los efectos de inicio del cómputo de plazo de pago, siempre que se encuentre garantizada la identidad y autenticidad del firmante, la integridad de la factura, y la recepción por el interesado

2. Si legalmente o en el contrato se ha dispuesto un procedimiento de aceptación o de comprobación mediante el cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato, su duración no podrá exceder de treinta días naturales a contar desde la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios. En este caso, el plazo de pago será de treinta días después de la fecha en que tiene lugar la aceptación o verificación de los bienes o servicios, incluso aunque la factura o solicitud de pago se hubiera recibido con anterioridad a la aceptación o verificación.

3. Los plazos de pago indicados en los apartados anteriores podrán ser ampliados mediante pacto de las partes sin que, en ningún caso, se pueda acordar un plazo superior a 60 días naturales.

4. Podrán agruparse facturas a lo largo de un período determinado no superior a quince días, mediante una factura comprensiva de todas las entregas realizadas en dicho período, factura resumen periódica, o agrupándolas en un único documento a efectos de facilitar la gestión de su pago, agrupación periódica de facturas, y siempre que se tome como fecha de inicio del cómputo del plazo la fecha correspondiente a la mitad del período de la factura resumen periódica o de la agrupación periódica de facturas de que se trate, según el caso, y el plazo de pago no supere los sesenta días naturales desde esa fecha.

Artículo 5. Devengo de intereses de demora.

El obligado al pago de la deuda dineraria surgida como contraprestación en operaciones comerciales incurrirá en mora y deberá pagar el interés pactado en el contrato o el fijado por esta Ley automáticamente por el mero incumplimiento del pago en el plazo pactado o legalmente establecido, sin necesidad de aviso de vencimiento ni intimación alguna por parte del acreedor.

**TERCERO.**-Algunas precisiones sobre la manera en que la cuestión de interés casacional aparece enunciada en el auto de admisión del recurso.

En orden a una adecuada delimitación del debate que aquí se suscita, debemos hacer alguna puntualización sobre la manera en que las cuestiones de interés casacional aparecen formuladas en el auto de admisión del recurso. Veamos.

La primera cuestión de interés casacional la enuncia el auto de admisión partiendo como premisa de que nos encontramos "en los supuestos derivados del artículo 243.6 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017"; y, a partir de ahí, pide el auto que precisemos si las obras no previstas en los proyectos de obras por la falta de aprobación de modificado en plazo por la Administración, siendo recibidas y ocupadas por la Administración, generan intereses de demora. Pues bien, sucede que el auto de admisión, acaso inducido por el escrito de preparación del recurso de casación, parte de una premisa que no se corresponde enteramente con el presupuesto de la norma que se invoca.

Como hemos visto en el apartado anterior, el artículo 243.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -y antes lo hacía en los mismos términos el artículo 218.6 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público- se refiere al caso en que "por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente el órgano de contratación acuerde la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aún sin el cumplimiento del acto formal de recepción...". Y para este concreto supuesto, el precepto legal determina que "...desde que concurran dichas circunstancias se producirán los efectos y consecuencias propios del acto de recepción de las obras y en los términos en que reglamentariamente se establezcan".

La parte recurrida objeta que esas circunstancias descritas y requeridas en el artículo 243.6 de la Ley 9/2017 no se corresponden exactamente con las que concurren en el caso que aquí se examina. En primer lugar, porque no hay constancia de que en este caso concurrieran, como exige el precepto, "razones excepcionales de interés público debidamente motivadas". Y, en segundo lugar -añade la representación del Consell Insular de Mallorca- porque no se ha acreditado que las obras que se realizaron fuera de proyecto y sin la tramitación de la modificación legalmente prevista fueran recibidas y ocupadas por la Administración simultáneamente con las obras ejecutadas con el proyecto aprobado. De hecho, la sentencia que resuelve el recurso de apelación (F.J. 4º) corrige la sentencia del Juzgado precisamente porque constata que "...la sentencia de instancia no distingue entre las obras ejecutadas según proyecto de aquellas que también se ejecutaron pero que se hicieron fuera de proyecto, a petición de la Administración sin que hubiera proyecto modificado"; reprochando la Sala del Tribunal Superior de Justicia a la sentencia del Juzgado el haber dispensado a unas y otras obras el mismo tratamiento.

La primera de las objeciones tiene más entidad porque, ciertamente, no ha quedado acreditado que en este caso concurrieran razones excepcionales de interés público debidamente motivadas a las que se refiere el precepto legal. La segunda objeción resulta escasamente consistente y no desvirtúa el planteamiento de la cuestión de interés casacional.

En definitiva, aunque cabe considerar innecesaria o injustificada la referencia que en la formulación de la cuestión de interés casacional se hace a "los supuestos derivados del artículo 243.6 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017", pues no consta que concurran en este caso, en lo demás conserva pleno sentido y virtualidad el debate que suscita el auto de admisión del recurso de casación, esto es, si las obras no previstas en los proyectos de obras por la falta de aprobación de modificado, siendo recibidas y ocupadas por la Administración, generan intereses de demora.

**CUARTO.**-Criterio de esta Sala.

En diferentes ocasiones, y con formulaciones no idénticas pero sí en buena medida coincidentes, esta Sala ha abordado controversias referidas a la realización de obras en favor de la Administración pública ejecutadas al margen de un contrato y sin modificado alguno; planteándose de forma reiterada la cuestión de si el pago correspondiente a tales obras tiene o no naturaleza contractual, y, en relación con ello, el devengo de intereses de demora y la manera en que estos deben computarse. Puede verse en este sentido la sentencia nº 722/2022, de 13 de junio (casación 5437/2020), y las sentencias que en ella se citan de 2 de julio de 2004 (recurso 2341/2000, F.J. 3º), 24 de octubre de 2005 (recurso 3444/2003, F.J. 3º) y 18 de febrero de 2009 (recurso 3525/2006, F.J. 4º).

En la primera de las resoluciones que acabamos de citar - sentencia nº 722/2022, de 13 de junio (casación 5437/2020)-, en la que se abordaba un debate muy similar al que aquí se nos plantea, declarábamos lo siguiente. <<Ante la realización de unas obras en favor de la Administración pública ejecutadas al margen de un contrato y sin modificado alguno, el ordenamiento admite diversas alternativas legales, por lo que la cuestión



de la naturaleza indemnizatoria o contractual del pago deberá hacerse en atención a las circunstancias del caso>>(F.J. 3 de la sentencia).

Nos movemos así en un terreno poco propicio para las formulaciones de alcance general, que son la clase de respuesta que mejor conviene a cuestiones consideradas de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Dicho de otro modo, el inevitable casuismo al que se refiere la sentencia de 13 de junio de 2022 (casación 5437/2020) favorece más que el debate jurisdiccional se resuelva con una respuesta más ceñida a los datos y circunstancias del caso concreto que se examina. Aun así, intentaremos dar a la cuestión que plantea el auto de admisión del presente recurso de casación debatida una respuesta con el suficiente grado de generalidad.

Ante todo, consideramos oportunas y acertadas las consideraciones que expone la sentencia recurrida (F.J. 5º) para recordar que << (...) La Administración viene obligada a seguir la normativa contractual en todas aquellas actuaciones en que precise la ejecución de obras y servicios con la finalidad de garantizar el libre acceso a todos los licitadores, con respeto a los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos y asegurar la conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto y una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras y adquisición de bienes y contratación de servicios, como establecía el artículo 1 de la ley 30/2007, aplicable *more temporis*>>.

Ello supone que, como regla general, la realización de obras no previstas en el contrato y sin que haya mediado la aprobación de modifico alguno sitúa a aquellas obras fuera del ámbito de la normativa reguladora de los contratos administrativos; de manera que, sin perjuicio de que se formulen reclamaciones relativas a su retribución y al eventual devengo de intereses de demora, a fin de evitar el inaceptable resultado de un enriquecimiento injusto, tales reclamaciones no han de encontrar amparo ni cobertura en la legislación de contratos públicos, normativa esta que los propios intervinientes -contratista y Administración- habían eludido o abiertamente incumplido.

En esta línea de razonamiento, la sentencia ahora recurrida en casación deja claramente establecido que, en el caso que estamos examinando, respecto de las obras ejecutadas que no estaban previstas en el contrato se redactó un proyecto modificado que al final no se aprobó; y de ello deriva la sentencia la consecuencia de que tales obras quedan fuera de la protección de la normativa contractual. Y en cuanto al devengo de intereses, señala a continuación la Sala del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (F.J. 5º): << (...) en este caso y para esas concretas obras ejecutadas fuera de proyecto, el *dies a quo* para el cómputo del devengo de intereses es el del Pleno que acordó el Reconocimiento Extrajudicial del Crédito que lo fue el 13 de marzo de 2014, porque no resulta lógico reclamar intereses de antes de esa fecha que es cuando existe el reconocimiento administrativo sobre la existencia de esas obras y en definitiva el deber de pagarlas. Al haberse pagado el principal el 1 de abril de 2014, o sea, antes del transcurso de 30 días de dicho reconocimiento, no existe para esas obras, devengo de intereses moratorios>>.

Partiendo de que la cronología y demás datos fácticos fijados en la sentencia recurrida no pueden ser modificados en casación ( artículo 87 bis.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), consideramos que la conclusión de la sentencia recurrida es ajustada a derecho y es conforme con lo decidido por esta Sala del Tribunal Supremo en aquellos pronunciamientos a los que antes nos hemos referido.

En los casos examinados en esas resoluciones anteriores regían, *ratione temporis*, diferentes normas reguladoras de la contratación administrativa; pero todas las sentencias citadas coinciden en la apreciación de que quedan fuera de la normativa de contratos públicos las reclamaciones de intereses de demora en relación con obras ejecutadas fuera de lo previsto en el contrato y sin aprobación de modifico alguno.

Y partiendo aquí de ese mismo postulado, ninguna razón hay para que debamos considerar contraria a derecho la fundamentación jurídica ni la conclusión alcanzada en la sentencia recurrida.

**QUINTO.**-Respuesta a la cuestión de interés casacional.

Teniendo presentes las precisiones que antes hemos hecho sobre la manera en que la cuestión de interés casacional aparece enunciada en el auto de admisión del recurso, debemos dar respuesta a dicha cuestión declarando lo siguiente:

Como regla general, la realización de obras no previstas en el contrato y sin que haya mediado la aprobación de modifico alguno sitúa a aquellas obras fuera del ámbito de la normativa reguladora de los contratos administrativos; de manera que, sin perjuicio de que se formulen reclamaciones relativas a su retribución y al eventual devengo de intereses de demora, a fin de evitar el inaceptable resultado de un enriquecimiento injusto, tales reclamaciones no han de encontrar amparo ni cobertura en la legislación de contratos públicos, normativa esta que los propios intervinientes, contratista y Administración, habían eludido e incumplido.



**SEXTO.-**Resolución del recurso y costas procesales

Atendiendo a lo razonado en los apartados precedentes, procede que declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por Vías y Obras Públicas, S.A. y Copisa Constructora Pirenaica, S.A., -UTE Tercer Carril MA20-, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 2021 (apelación nº 302/2020).

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes.

**FALLO**

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

1.- No ha lugar al recurso de casación nº 6295/2021 interpuesto en representación de VÍAS Y OBRAS PÚBLICAS, S.A. y COPIA CONSTRUCTORA PIRENAICA, S.A., -UTE TERCER CARRIL MA20-, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 11 de junio de 2021 (recurso de apelación nº 302/2020).

2.- No se imponen las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes.

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

Así se acuerda y firma.