

Se puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo de un mes para impugnar la inactividad de la Administración en relación a los pagos derivados de contratos públicos

11/09/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 3.ª

Sentencia 449/2025, de 10 de abril de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 958/2022

Ponente Excmo. Sr. MARIA PILAR CANCER MINCHOT

En Madrid, a 10 de abril de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado bajo el número 958/2022 interpuesto por LA JUNTA DE ANDALUCIA, representada y asistida por el letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia de 12 de noviembre de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 567/2020 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla.

Ha sido parte recurrida la entidad BCM GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L., representada por la procuradora doña María del Carmen Arenas Romero y bajo la dirección letrada don Alfonso Bueno Moreno.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª Pilar Cancer Minchot.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de BCM GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L interpuso el recurso contencioso-administrativo 567/2020 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, contra la resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en reclamación de cantidades pendientes de pago e intereses de demora, correspondientes a los servicios prestados por dicha mercantil en ejecución de los intitulados presupuestos de ejecución del contrato menor de servicio denominado "servicios de limpieza de los centros de visitantes y otras dependencias oficiales del Espacio Natural de Doñana", para los períodos 08/08/17 a 31/08/17 y de 01/09/17 a 30/09/17; ambos contratados desde el Centro Administrativo de El Acebuche del Espacio Natural de Doñana.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue parcialmente estimado por sentencia de 12 de noviembre de 2021, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

“Que debemos estimar en parte, el recurso interpuesto por por D.ª M.ª Carmen Arenas Romero, Procuradora, en nombre de la mercantil BCM GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L. y defendida por el Letrado Sr. Bueno Moreno contra Resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía, y referida en el fundamento de derecho primero, por ser contraria al Ordenamiento Jurídico, condenando a ESPACIO NATURAL DOÑANA, Consejería de Medio Ambiente y

Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, a pagar la cantidad reclamada con exclusión del IVA y sin que haya lugar a anatocimo (sic). No se condena en costas.”

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por el Letrado de la Junta de Andalucía informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 1 de febrero de 2022, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la Junta de Andalucía como recurrente y BCM Gestión de Servicios, S.L como recurrida, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 1 de junio de 2023, lo siguiente:

“ 1.º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Letrado de la Junta de Andalucía contra la Sentencia de 12 de noviembre de 2021, de la Sección 1.ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en recurso 567/2020.

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

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

QUINTO.- Por providencia de 28 de junio de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Tercera para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente, por diligencia de ordenación de 10 de julio de 2023, el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.- El Letrado de la Junta de Andalucía evacuó dicho trámite mediante escrito presentado el 1 de septiembre de 2023 y su pretensión es que por esta Sala se case y anule la sentencia recurrida, decretando la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, "de acuerdo con los razonamientos expuestos en el punto 1 anterior, esta parte considera que la interpretación sostenida por la Sentencia es contraria a Derecho al concluir conforme a lo expuesto en su Fundamento de Derecho Cuarto, es de aplicación preferente el Art. 199 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), sobre lo dispuesto en el Art. 29.1 de la LJCA, de modo que, cuando se trate de reclamaciones de cantidades pendientes de pago e intereses de demora, derivados de contratos administrativos, el plazo para que se entienda que concurre la inactividad administrativa y, por ende, para que pueda acudirse a la jurisdicción contencioso-administrativa, no es de tres meses, como señala el Art. 29.1 de la LJCA, sino de un mes, como dispone el Art. 199 de la LCSP."

SÉPTIMO.- Por providencia de 11 de septiembre de 2023 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a las partes recurridas y

personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la entidad BCM Gestión de Servicios, S.L, mediante escrito presentado el 22 de septiembre de 2023 en el que interesó, en esencia, que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso de casación.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 28 de febrero de 2025 se señaló este recurso para votación y fallo el 8 de abril de 2025 fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente a la Excm. Sra. D.ª Pilar Cancer Minchot.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de la Junta de Andalucía al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la Sentencia de fecha 12-11-2021 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía Sección 1.ª, Sede de Sevilla, dictada en el recurso contencioso-administrativo 567/2020, interpuesto frente a la inactividad de la Administración autonómica como consecuencia de la desestimación presunta de la reclamación formulada, el 24 de septiembre de 2020, por la entidad demandante, "BCM GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L.", en la que se requería el pago de una serie de facturas derivadas del contrato de servicio "SERVICIO DE LIMPIEZA DE LOS CENTROS DE VISITANTES Y OTRAS DEPENDENCIAS OFICIALES DEL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA", para los períodos 08/08/17 a 31/08/17 y de 01/09/17 a 30/09/17, reclamando el pago de la cantidad de 46.452,63 euros, en concepto de principal y la cantidad de 11.697,11 euros, en concepto de intereses de demora, en virtud de contrataciones celebradas el mismo año; habiéndose interpuesto el recurso c-a el 24 de septiembre de 2020.

La sentencia impugnada, parcialmente estimatoria, sustenta el pronunciamiento favorable al recurrente respecto de la cuestión jurídica objeto de casación (pues otras planteadas en instancia y estimadas no han sido cuestionadas en esta casación), resumidamente, en la aplicación preferente del art. 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP de 2017), en el particular referente al plazo que debe transcurrir entre la reclamación de la obligación de pago del precio del contrato y el momento en que, constatada la inactividad administrativa, puede acudir a la vía contencioso-administrativa para reclamarlo; desestimando así la causa de inadmisión alegada por la Administración recurrida y fundada en los arts 25.2 y 69 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) por pretendida inexistencia de actividad administrativa impugnada, al haberse interpuesto el recurso c-a antes del plazo legalmente previsto en el art. 29.1 LJCA.

El recurso de casación se fundamenta -sustancialmente- en el argumento de que la Sentencia recurrida infringe el art. 29.1 de la LJCA y, en consecuencia, al no estimar la causa de inadmisión invocada por la parte, lo prevenido en los arts. 25. 2 y 69.c), ambos de la misma LJCA, porque, para que nos hallemos ante una inactividad administrativa impugnada -dice- es imprescindible por definición que exista dicha inactividad, lo que no acontece legalmente hasta que finalice el plazo de tres meses previsto en el referido art. 29.1 de la LJCA. No existiendo -insiste- fundamento para la aplicación preferente del art. 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSLP de 2011) o 199 LCSP de 2017 (citando ambos), pues el 29 LJCA ya alude expresamente a obligaciones de la Administración

nacidas de contrato. Y añade que la STS 1656/2019, de 2-12-2019, citada en la Fundamentación de instancia, no es aplicable al caso por resolver otra controversia; haciendo referencia además a otras Sentencias del mismo Tribunal de instancia que habrían seguido un criterio dispar.

El escrito de oposición, por su parte, abunda en los argumentos de la Sentencia de instancia, insistiendo en el principio de especialidad y en la doctrina constitucional sobre el principio "pro actione".

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo y la jurisprudencia aplicables.

A) Marco normativo.

Debemos comenzar puntualizando que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP de 2017) citada en la fundamentación jurídica de la Sentencia de instancia (art. 199) y en los escritos procesales de las partes, no es aplicable a los hechos enjuiciados. Así, tal Ley, que fue publicada en el "BOE" núm. 272, de 09/11/2017, señala en su Disposición final decimosexta: "Entrada en vigor. La presente ley entrará en vigor a los cuatro meses de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado". No obstante, la letra a) del apartado 4 del artículo 159 y la letra d) del apartado 2 del artículo 32, lo harán a los diez meses de la citada publicación; y los artículos 328 a 334, así como la disposición final décima, que lo harán al día siguiente de la referida publicación."

Y en su Disposición transitoria primera que "2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior. "

Por lo tanto, y habiendo sin duda sido adjudicada la contratación que nos ocupa antes de tal entrada en vigor (recordemos que se reclamaban los períodos 08/08/17 a 31/08/17 y de 01/09/17 a 30/09/17), sus efectos no se rigen en lo que nos ocupa por el art. 199 LCSP de 2017 precitado, sino por el 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP de 2011). Si bien ello no produce ningún efecto en cuanto al fondo, en tanto que la redacción de uno y otro, en el extremo objeto de interpretación, es la misma.

Así, recordemos que el art. 199 LCSP de 2017 señala: " Artículo 199. Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas. Transcurrido el plazo a que se refiere el apartado 4 del artículo 198 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración..."

Y el 217 TRLCSPP de 2011: "Artículo 217. Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas. Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 216.4 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración..."

El artículo 217 TRLCSPP de 2011 aplicable, como el subsiguiente 199 LCSP de 2017, provienen de la introducción en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, de un art. 200 bis, llevada a cabo por el art. 3.2 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29

de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. La Disposición transitoria primera de la Ley 15/2010 señalaba su aplicación a todos los contratos celebrados con posterioridad a su entrada en vigor; habiendo entrado en vigor, según su Disposición final única, el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (BOE 06/07/2010).

B) La jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo núm. 1622/2023, de 11 de abril de 2023 (RC 229/2022), dijimos:

“La presente controversia se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión en torno a la interpretación del artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre) con el fin de determinar si ha de ser interpretado en el sentido de que la medida cautelar de pago inmediato de la deuda es aplicable tanto si se solicita el abono del principal más los intereses de demora como si se solicitan únicamente estos últimos de forma autónoma.

Este Tribunal Supremo ya ha tenido ocasión de abordar esta cuestión en sus sentencias STS n.º 1656/2019, de 2 de diciembre (rec. 6353/2017) y STS n.º 8/2020, de 14 de enero (rec. 6742/2017) afirmando que el artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre) “ha de ser interpretado en el sentido de que la medida cautelar de pago inmediato de la deuda es aplicable tanto si se solicita el abono del principal más los intereses de demora como si se solicitan únicamente estos últimos de forma autónoma”.

Muy recientemente, nuestra Sentencia 328/2025 de 25 de marzo de 2025 (RC 8024/2021), ha declarado, en interpretación del art. 217 TRLCSP de 2011:

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

TERCERO.- La decisión de la Sala.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

periódicos a todos los niveles de la Administración y del establecimiento de un nuevo registro de facturas en las Administraciones locales.

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

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

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

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

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

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

"(6) En su Comunicación de 25 de junio de 2008, titulada "Pensar primero a pequeña escala - "Small Business Act" para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas", la Comisión destacó que debe facilitarse el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYME) a la financiación y desarrollarse un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las

operaciones comerciales. Debe advertirse que los poderes públicos tienen una responsabilidad especial en este ámbito. Los criterios para la definición de las PYME se fijan en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas.

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

...

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

...

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

...

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

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

"Artículo 4: Operaciones entre empresas y poderes públicos.

...

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

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

i) 30 días naturales después de la fecha en que el deudor haya recibido la factura o una solicitud de pago equivalente,

ii) en caso de que la fecha de recibo de la factura o de la solicitud de pago equivalente resulte dudosa, 30 días naturales después de la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios,

iii) si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente antes que los bienes o servicios, 30 días naturales después de la fecha de recepción de los bienes o de la prestación de los servicios,

iv) si legalmente o en el contrato se establece un procedimiento de aceptación o de comprobación en virtud del cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato y si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente a más tardar en la fecha en que tiene lugar dicha aceptación o verificación, 30 días naturales después de dicha fecha;

b) la fecha de recepción de la factura no sea objeto de acuerdo contractual entre el deudor y el acreedor..."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta regulación general obedeció a la necesidad de superar la reduccionista y tradicional consideración revisora del Orden jurisdiccional contencioso-administrativo, garantizando el sometimiento al pleno control jurisdiccional de las acciones y omisiones de la Administración, a través en este caso de un cauce específico de impugnación de la inactividad que superase la necesidad de generar artificialmente un acto presunto.

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

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

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

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

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

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

Procede, en segundo término, dejar constancia de que esta interpretación es plenamente coherente con la realizada hasta ahora sobre el art. 217 TRLCSP de 2011: así, en la doctrina jurisprudencial fijada por esta Sala en las Sentencias núm. 8/2020, de 14 de enero de 2020 (RC 6742/2017), núm. 874/2020, de 24 de junio de 2020 (RC 6042/2018), núm. 1622/2023, de 11 de abril de 2023 (RC 229/2021), y en la muy reciente Sentencia 328/2025, de 25 de marzo, dictada en el RC 8024/2021, hemos zanjado la consideración como *lex specialis* del régimen procedimental del art. 217 TRLCSP de 2011 en materia

de medidas cautelares; señalando (de forma inequívoca en esta última Sentencia, e implícita en las demás) que prevalece lo allí previsto (y reproducido en el art. 199 LCSP de 2017), que desplaza la aplicación del art. 130 LJCA; de modo que la medida cautelar prevista en aquella norma contractual, consistente en el pago inmediato de la deuda contraída por la Administración con el contratista debe acordarse por el órgano judicial, sin condicionamiento alguno, cuando concurra el presupuesto base de la reclamación y la inactividad en el pago por parte de la Administración establecido en dicho precepto legal, y la Administración demandante no alegare en el incidente cautelar que no concurren las circunstancias que justifiquen el pago, o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitara a esta última.

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

Por otra parte, y como conclusión, debemos añadir que la interpretación aquí recogida, como señala el recurrido en casación, es acorde con el principio "pro actione", de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida (entre otras, SSTC 122/1999, de 28 de junio, FJ 2; 133/2005, de 23 de mayo, FJ 2; y 327/2006, de 20 de noviembre, FJ 3); y que debe favorecer, entre las varias opciones interpretativas que la norma permite, aquella más proclive al ejercicio de la acción.

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

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

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

que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y ahora en el art. 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En consecuencia con lo razonado, y dado que la interpretación de la Sentencia de instancia es correcta en este punto, procede declarar no haber lugar al recurso casación interpuesto por la representación procesal de la Junta de Andalucía contra la Sentencia de fecha 12-11-2021 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sección 1.ª, Sede de Sevilla, dictada en el recurso contencioso-administrativo 567/2020, que confirmamos.

QUINTO- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación; manteniéndose la declaración de sin costas hecha por la sentencia de instancia, al haber sido confirmada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (ahora 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) y artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa:

Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Junta de Andalucía contra la la Sentencia de fecha 12-11-2021 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sección 1.ª, Sede de Sevilla, dictada en el recurso contencioso-administrativo 567/2020, que confirmamos.

Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, ni en la instancia.

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

Así se acuerda y firma.