

# Los intereses de demora y la aplicación 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 sentencia del tribunal supremo nº 879/2019

## Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P.

---

La disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 4/2013, sujeta a las disposiciones de la Ley 3/2004, la ejecución de todos los contratos a partir de un año a contar desde su entrada en vigor, aunque fueran anteriores. La interpretación de esta disposición adicional y su operatividad respecto de la reclamación de intereses de demora en el marco de la contratación pública ha dado lugar a numerosas controversias, muchas de las cuales se solventan en la Sentencia 879/2019 del Tribunal Supremo.

Una reciente Sentencia del Tribunal Supremo determina cuál es la operatividad que, en materia de contratación pública, tiene la remisión que efectúa la disposición transitoria tercera del 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<sup>1</sup>, a las disposiciones de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (en adelante RD-ley 4/2013).

---

<sup>1</sup> La disposición transitoria tercera del RD Ley 4/2013, bajo la rúbrica “contratos preexistentes”, establece que quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, con las modificaciones introducidas en esta ley, la ejecución de todos los contratos a partir de un año a contar desde su entrada en vigor, aunque los mismos se hubieran celebrado con anterioridad.

La morosidad en el pago de las deudas, tanto entre las empresas como entre éstas y las Administraciones públicas tiene, como reconoce de manera expresa la exposición de motivos del RD-ley 4/2013, efectos negativos sobre el empleo, la competitividad y la supervivencia de las empresas. Esta preocupación, también sentida en el marco de la Unión Europea<sup>2</sup>, late en las medidas adoptadas por el Real Decreto-Ley referido, que simplifica los calendarios de pago y regula el cálculo de los intereses si los plazos de pago no se cumplen y los abonos no se realizan en las fechas pactadas, determinando además el tipo legal del interés de demora que el deudor está obligado a pagar.

La disposición transitoria tercera del RD-ley 4/2013, vino a señalar que las disposiciones de la Ley 3/2004 – con las modificaciones que se operaban en ella-, resultarían de aplicación a la ejecución de todos los contratos transcurrido un año desde su entrada en vigor, aunque fueran anteriores<sup>3</sup>.

El concreto alcance de esta previsión ha dado lugar a diversas interpretaciones pues son varias las dudas que suscita: la disposición transitoria referida ¿se aplica a los contratos administrativos en ejecución? ¿y si ya han sido ejecutados pero aún no se ha abonado el precio? ¿y si se ha abonado parte del precio y otra parte no? E incluso ¿sólo se aplica a los contratos en ejecución a partir del año contado desde la entrada en vigor del RD-ley o también se aplican las previsiones de la DT3 al devengo de intereses que tenga lugar antes del transcurso del año previsto en tal disposición?.

Algunas de estas cuestiones obtienen respuesta en la Sentencia del Tribunal Supremo 879/2019, que determina que la cuestión relativa a si, en el ámbito de la contratación pública, los intereses devengados con anterioridad al transcurso de un año desde la entrada del Real Decreto-ley (esto es, el 24 de febrero de 2014) se rigen por las disposiciones de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre o, por el contrario, debe estarse al régimen correspondiente a la fecha de celebración del contrato por no estar en vigor el Real Decreto-ley 4/2013 cuando aquellos intereses se devengaron, es una cuestión cuyo sentido y alcance reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

---

<sup>2</sup> Como se pone de relieve en 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, y en la Directiva 2011/7/UE, que la sustituye. Muchas de las medidas que esta última norma comunitaria contempla fueron adelantadas en el ordenamiento jurídico español mediante la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de morosidad en las operaciones comerciales.

<sup>3</sup> El artículo 3.1 de la Ley 3/2004, al delimitar su ámbito de aplicación, establece que “esta Ley será de aplicación a todos los pagos efectuados como contraprestación en las operaciones comerciales realizadas entre empresas, o entre empresas y la Administración, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, así como las realizadas entre los contratistas principales y sus proveedores y subcontratistas”, de manera que lo que hace la DT3 del RD-Ley 4/2013 es sujetar a aquella norma con las modificaciones introducidas en la misma, la ejecución del cualquier contrato, con independencia de la fecha de su formalización.

## Antecedentes procesales y planteamiento de la controversia:

La STS se dicta a raíz del recurso de casación interpuesto contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León<sup>4</sup>, que confirmó en apelación la dictada a su vez por un Juzgado de lo Contencioso Administrativo frente a la desestimación de una reclamación de pago de intereses de demora formulada por una empresa contratista frente a la Administración Local<sup>5</sup>.

La controversia deriva del impago, por la Administración, de una serie de cantidades debidas a la contratista – en virtud de varias certificaciones no abonadas – por razón de diversos contratos. Ante tal circunstancia, la contratista reclamó el 13 de noviembre de 2013<sup>6</sup> la cantidad de 125.427,49€ en concepto de intereses de demora. La sentencia del Juzgado acogió íntegramente la demanda aplicando para ello los artículos 216 y 217 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de diciembre, condenando a la Administración al abono de tal cantidad más los intereses legales desde la fecha de interposición del recurso hasta su completo pago.

Interpuesto recurso de apelación<sup>7</sup> contra la sentencia de instancia - alegando incongruencia omisiva, confusión acerca del régimen aplicable, error en la aplicación del derecho transitorio e improcedencia de reconocer intereses de los intereses -, el TSJ desestimó el recurso:

- no apreciando incongruencia,
- considerando, en lo atinente al régimen jurídico aplicable, que de conformidad con la DT3<sup>a</sup> del RD Ley 4/2013, la ejecución de los contratos preexistentes queda sujeta a la Ley 3/2004, a partir del transcurso de un año desde su entrada en vigor, aunque se hubieran celebrado con anterioridad<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León n.º 1583/2016, de 11 de noviembre.

<sup>5</sup> La sentencia del TSJ resuelve el recurso n.º 295/2016, formulado contra la sentencia dictada el 9 de marzo de 2016 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Salamanca con el recurso n.º 74/2015.

<sup>6</sup> Y por tanto una vez aprobado el Real Decreto-Ley 4/2013 pero antes del transcurso del plazo de un año que establece la disposición transitoria tercera.

<sup>7</sup> La Administración concernida tachó a la sentencia de instancia de incongruente por omisión del *dies ad quem* para el devengo de los intereses de demora; de errónea en cuanto a la normativa aplicable – manteniendo que el régimen de devengo de los intereses es distinto en cada contrato pues depende de la legislación aplicable en cada momento-, y de improcedente en cuanto al pago de los intereses de los intereses a que fue condenado.

<sup>8</sup> Dado que el Real Decreto-ley entró en vigor el 23 de febrero de 2013, establece que los contratos celebrados desde el 24 de febrero de 2014 quedaron sujetos a ella.

# G A \_ P

- en lo relativo a la regulación de los intereses de demora<sup>9</sup>, concluye que no hay confusión alguna en el Derecho transitorio, así como que, con independencia de la fecha del devengo de los intereses, éstos no habían sido abonados, siendo el régimen aplicable el vigente en el momento en el que pago de tales intereses debe hacerse efectivo.

## La Sentencia 879/2019 del Tribunal Supremo:

Señala el TS en el fundamento jurídico cuarto de su sentencia que la lectura de la DT3ª del RD ley 4/2013 a la luz de su preámbulo, que precisa - cuando se refiere a esta disposición - que "*hace referencia a contratos preexistentes en materia de morosidad*", no hace difícil advertir que **el eje de este régimen transitorio se encuentra en el concepto de ejecución aplicado a los contratos suscritos con anterioridad**. Considera claro el momento en que surtirá efectos (transcurrido un año desde la entrada en vigor del RD Ley) y su consecuencia: la aplicación de la Ley 3/2004 con las modificaciones operadas por el propio Real Decreto Ley.

En lo concerniente al elemento determinante para la identificación de los contratos administrativos preexistentes que habrán de sujetarse a la Ley 3/2004, señala la Sentencia que es el de su ejecución, o lo que es lo mismo, en el supuesto de hecho sobre el que versa, **el de su NO ejecución**, a fecha 24 de febrero de 2014. Es decir, que cuando la Administración consideró ejecutados los contratos, por haberse cumplido el programa prestacional al que se obligaron las partes, no tomó en consideración **la realidad derivada de la falta de pago de los intereses de demora derivados del retraso en el abono de certificaciones presentadas por la contratista**. Entiende por ello que no puede hablarse de ejecución consumada o de cumplimiento del programa prestacional cuando una de las obligaciones derivadas de los contratos, **el pago del precio**, no se había cumplido plenamente pues, **por el retraso en abonar certificaciones se devengaron intereses de demora a favor de la contratista**, y añade que esa circunstancia impide hablar de contrato ejecutado y, mucho menos, de contrato extinguido pues permanecía viva la obligación de la Administración de satisfacer dichos intereses.

Considera así la STS que este supuesto de hecho se incardina en el ámbito de aplicación de la DT3ª del RD-ley ya que estaba pendiente este aspecto de la ejecución de los contratos y la consecuencia no podía ser otra que la sujeción a la Ley 3/2004.

Insiste acerca de la necesidad de tenerse presente que la DT3ª referida **tiene por objeto los contratos preexistentes** y que **se dirige a sancionar la morosidad**.

---

<sup>9</sup> La regulación de los intereses de demora por la Ley 3/2004 fue modificada por la Ley 15/2010, de 5 de julio, la cual también modificó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público y que, finalmente, quedó establecida por los artículos 200.4 y 200. bis de esta última y ahora por los artículos 216 y 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, cuyos términos son los que aplica la sentencia de instancia. Considera el TSJ que no hay confusión alguna en el Derecho transitorio y que tampoco conduce la sentencia del Juzgado a la aplicación retroactiva de las leyes porque "*con independencia de la fecha del devengo de los intereses, lo cierto es que los mismos no habían sido abonados por la Administración y, por lo tanto, el régimen aplicable es el vigente en el momento en el que pago de tales intereses debe hacerse efectivo*". Y, frente a la alegación del órgano de contratación - apoyada en la disposición transitoria octava de la Ley 30/2007 introducida por la Ley 15/2010- de que el régimen de devengo de esos intereses de demora no puede ser igual para todos los contratos, dice que, derogada la Ley 30/2007, se ha de estar al Real Decreto Legislativo 3/2011.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. está integrado por Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Juan Santamaría Pastor, Pilar Cuesta de Loño, Irene Fernández Puyol y Miguel Ángel García Otero.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma (jlpalma@ga-p.com) o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel.: 915 829 204)

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P.