

TRIBUNAL SUPREMO*Sentencia 1320/2025, de 21 de octubre de 2025**Sala de lo Contencioso administrativo**Rec. n.º 5871/2022***SUMARIO:****Contratación administrativa. Contrato de obras. Reclamación de pago a la administración. Plazo de prescripción y cómputo.**

Esta Sala ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre el momento en el que comienza a correr el plazo de prescripción para reclamar el pago de las obras ejecutadas en el marco de un contrato del sector público. El cómputo para el pago de las certificaciones de obra no se inicia cuando se emite la última certificación sino cuando se produce la liquidación definitiva del contrato de obras, vinculada al plazo de garantía y a la devolución de las fianzas prestadas. El plazo comienza en la fecha en la que tiene lugar la liquidación definitiva del contrato de obras, debiendo tenerse en cuenta en su cómputo las interrupciones que se hubieren producido en vía administrativa, sin que a ello sea óbice el hecho de que la Administración haya desestimado por silencio la reclamación formulada.

No es necesario que, en todo caso, exista un acto formal de liquidación definitiva, pese a su exigibilidad legal, pues en realidad hay ocasiones en los que la misma no se ha practicado; en estas situaciones de ausencia de liquidación, el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración tiene lugar cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las garantías definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

Se señala como doctrina que a efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración cuando no existe el acto formal de liquidación del contrato previsto legalmente, cabe considerar que, en el marco de un contrato de obras, la prescripción comienza cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las garantías definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

PONENTE: JOSE LUIS GIL IBAÑEZ

Magistrados:

JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

EDUARDO CALVO ROJAS

JOSE LUIS GIL IBAÑEZ

BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA

JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

MARIA PILAR CANCER MINCHOT

MARGARITA DEL CARMEN BELADIEZ ROJO

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Tercera****Sentencia núm. 1.320/2025**

Síguenos en...



Fecha de sentencia: 21/10/2025
Tipo de procedimiento: R. CASACION
Número del procedimiento: 5871/2022
Fallo/Acuerdo:
Fecha de Votación y Fallo: 14/10/2025
Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez
Procedencia: T.S.J.LA RIOJA SALA CON/AD
Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003
Transcrito por:
Nota:
R. CASACION núm.: 5871/2022
Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez
Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera

Sentencia núm. 1320/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.
D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente
D. Eduardo Calvo Rojas
D. José Luis Gil Ibáñez
D.^a Berta María Santillán Pedrosa
D. Juan Pedro Quintana Carretero
D.^a Pilar Cancer Minchot
D.^a Margarita Beladiez Rojo
En Madrid, a 21 de octubre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 5871/2022 interpuesto por la procuradora de los Tribunales D.^a Ana Rosa Ramírez Marín, en representación del Ayuntamiento de Soto en Cameros (La Rioja), con la asistencia letrada de D. Daniel Povedo Valle, contra la sentencia de 1 de abril de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en el recurso de apelación número 173/2021, sobre el inicio del plazo de prescripción del derecho a reclamar en un contrato del sector público, en el que ha intervenido como parte recurrida el procurador de los Tribunales D. José Ignacio Larumbe García, en representación de Construcciones Najera Novoa, S.A., con la asistencia letrada de D. Daniel García Jiménez.
Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por Resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Soto en Cameros de 28 de febrero de 2020, se desestimó la reclamación de pago efectuada por la representación de Construcciones Najera Novoa, S.L., mediante escrito de 27 de diciembre de 2019, en relación con el contrato de "*Restauración paisajística. Creación de zona de recreo: La Isla*", por importe de 74.251,89€, correspondientes al importe de la última certificación de obras, y de 12.971,75€ correspondientes a "*extras o mejoras*".

SEGUNDO.-Interpuesto recurso contencioso-administrativo, se siguió por los trámites del procedimiento ordinario con el número 323/2020 en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Logroño, terminando por sentencia de 8 de septiembre de 2021, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente:

"PRIMERO.- Que debo estimar y estimo parcialmente el recurso deducido por la actora reconociendo el derecho de la actora a que se le abonen las cantidades devueltas

Síguenos en...



correspondientes a los pagos efectuados por la corporación local demandada correspondientes a las certificaciones de la obra indicada, más los intereses legales devengados.

SEGUNDO.- Que debo estimar y estimo parcialmente el recurso deducido por la actora reconociendo el derecho de la actora a que se le abonen las mejoras introducidas en la ejecución del proyecto, que deberán valorarse, liquidarse y abonarse, en su caso, con arreglo a lo dispuesto en el fundamento jurídico sexto del cuerpo de la Sentencia.

TERCERO.- Concurren las circunstancias legalmente previstas para la no imposición de costas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA

CUARTO Que apreciada la concurrencia de posibles ilícitos en el mecanismo reconocido de pago y refinanciación de la entidad local en los términos descritos se remite al Ministerio Fiscal a los efectos legalmente oportunos testimonio de las actuaciones y de la Sentencia.

QUINTO.- Notifíquese la Sentencia a la Comunidad Autónoma de La Rioja, Administración pública subvencionadora de la obra a los efectos legalmente establecidos."

TERCERO.-Notificada la sentencia, por el Ayuntamiento de Soto en Cameros se interpuso recurso de apelación, que se siguió con el número 173/2021 en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, terminando por sentencia de 1 de abril de 2022, cuya parte dispositiva dice:

"Se desestima el recurso de apelación interpuesto por la Procuradora Sra. Ramírez Marín en nombre y representación del Ayuntamiento de Soto en Cameros frente a la Sentencia dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo Uno de Logroño, número 167/2021 de 8 de septiembre de 2021 , que confirmamos íntegramente.

Se imponen las costas al Ayuntamiento de Soto en Cameros hasta el límite de 1000 euros."

CUARTO.-Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Soto en Camero manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 5 de julio de 2022, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

QUINTO.-Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por auto de 10 de octubre de 2023, dictado por la Sección de Admisión, se acordó:

"1º) Admitir el recurso de casación RCA 5871/2022, preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Soto en Cameros contra la sentencia nº 103/2022, de 1 de abril, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, en el recurso de apelación 173/2021 .

2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar el dies a quo del plazo de prescripción de las acciones del contratista de la Administración para reclamar el abono de facturas, cuando no hay liquidación definitiva del contrato, en el ámbito de un contrato administrativo de obras.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria , en relación con el art. 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público , por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA .

[...]"

SEXTO.-La parte recurrente presentó, con fecha 5 de diciembre de 2023, escrito de interposición del recurso de casación, en el que solicitó se dicte sentencia por la que se estime plenamente el recurso en los términos interesados, anule la Sentencia recurrida debidamente referenciada y se dicte otra que estime las pretensiones articuladas en el escrito, condenándose a pasar por la misma, y todo ello con imposición de costas a la parte contraria.

SÉPTIMO.-Dado traslado a la parte recurrida para que manifestara su oposición, así lo hizo, en escrito de 9 de enero de 2024, en el que solicitó se dicte sentencia por la que se desestime el

recurso de casación formulado de adverso y se confirme la sentencia recurrida, con imposición de costas a la parte recurrente y con todo lo demás que sea procedente en derecho.

OCTAVO.-Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 14 de octubre de 2025, fecha en la que tal diligencia ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso de casación

1. La sentencia impugnada

El recurso de casación se dirige contra la sentencia de 1 de abril de 2022, dictada por la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que desestimó el recurso de apelación seguido con el número 173/2021 y formulado contra la sentencia de 8 de septiembre de 2021, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Logroño, que había estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo tramitado con el número 323/2020, reconociendo el derecho de la entidad actora al abono por el Ayuntamiento de Soto en Cameros (La Rioja) de determinadas cantidades correspondientes a la tercera, y última, certificación de obra, y a las mejoras introducidas en la ejecución del proyecto, en relación con el contrato *"Restauración Paisajística, Creación de Zona de Recreo: La Isla"*.

- En la sentencia del Juzgado, tras identificar el objeto del recurso y resumir las pretensiones y alegaciones de la empresa contratista y del Ayuntamiento (primer a cuarto fundamentos de Derecho), se comienza analizando la alegación de haber prescrito el derecho a reclamar, reseñando algunos datos de interés, como que la *"singular contratación [...] se realizó y ejecutó en el año 2014 y 2015"*, que *"los pagos de las tres certificaciones de obra que constan en el expediente administrativo remitido son «entregas a cuenta» a resulta de la liquidación final de la obra"*, que el acta de recepción *"es de 13 de junio de 2014"*, que *"[n]o consta en el expediente administrativo ni se [ha] aportado: a) la fianza constituida por la adjudicataria para la realización de las obras; b) el expediente de devolución o reintegro; c) no consta en el expediente remitido que se hayan observado por la Administración demandada deficiencias diversas que se haya requerido su subsanación al contratista o que en su caso se hayan ejecutado subsidiariamente y a su cargo"* y que *"La certificación final de la obra es de junio de 2014. Pero no consta ni la ejecución ni la realización de la liquidación del contrato"* en el plazo legal y reglamentariamente establecido desde la recepción de las obras. A continuación, tras invocar el artículo 216.4 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, aplicable *ratione temporis*, expone que *"consta acreditado que entre la corporación local demandada y el contratista se articuló un irregular mecanismo de financiación de la entidad local demandada dado que el contratista -como consta acreditado- devolvía parte de los pagos efectuados que eran precisos para que por la Administración subvencionaria se librara la correspondiente subvención para la ejecución de la obra"*, razonando, en concreto sobre la prescripción lo que sigue:

"7.- Sobre el plazo de prescripción. El plazo de prescripción tanto del derecho a reconocer la obligación cuanto del derecho a exigir el pago de la obligación ya reconocida, se rige por la liquidación del contrato no por el pago de las certificaciones parciales.

7.1.- En efecto, los efectos del cómputo del plazo de prescripción un contrato como el litigioso debe ser considerado en su conjunto, y las certificaciones parciales no tienen autonomía ni sustantividad propia respecto del contrato principal del que dependen. En consecuencia, para computar la prescripción en este caso debe estarse a la fecha de la liquidación definitiva del contrato (Vide STS de 20 de octubre de 1988).

7.2.- No consta en el expediente administrativo la liquidación del contrato, no teniendo tal condición, prima facie, la tercera certificación de las obras, sin que conste 21 que se hayan realizado los trámites legal y reglamentariamente exigidos (tras la recepción de las obras, la medición de la obra etc.).

7.3.- En consecuencia, no constando que se haya realizado y aprobada la Liquidación final del contrato ejecutado no puede acogerse el instituto de la prescripción alegado por la representación procesal de la demandada."

Reconociendo, en consecuencia, el derecho al *"reintegro"* de las cantidades reclamadas por la última certificación (quinto fundamento de Derecho), así como de las correspondientes a las mejoras, al estar debidamente acreditadas (sexto fundamento de Derecho).

- La sentencia recaída en el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento demandado, objeto de este recurso de casación, una vez delimitado el debate en la segunda instancia (primer y segundo fundamentos de Derecho), analiza el argumento relativo a la prescripción (tercer fundamento de Derecho), citando lo dispuesto en el artículo 235 de la Ley de Contratos de 2011 y exponiendo a continuación que:

"Obra en el expediente administrativo ACTA DE RECEPCIÓN de 13 de junio de 2014, firmada por el promotor Ayuntamiento y por el contratista en la que consta la recepción conforme de las obras ejecutadas. A juicio de la apelante es a esta fecha a la que ha de referirse el dies a quo para el cómputo de la prescripción.

Tal criterio no se comparte por la Sala, y deben confirmarse los razonamientos que sobre esta cuestión se reflejan en la Sentencia de instancia. El Acta de recepción de junio de 2014 no puede ser tomada como fecha de inicio del cómputo de prescripción pues como señala el Juez a quo «La certificación final de la obra es de junio de 2014, pero no consta ni la ejecución ni la realización de la liquidación, del contrato en el plazo legal y reglamentariamente establecido desde la recepción de las obras»."

Citando seguidamente las sentencias de esta Sala de 25 de octubre de 2021, de 3 de junio de 2003 y de 10 de febrero de 2020, por este orden, para señalar que:

"Estas citas jurisprudenciales no hacen sino confirmar el criterio del Juez de instancia. Se estimó probado en la Sentencia el modo de proceder peculiar del Ayuntamiento en relación a los abonos de las certificaciones, de suerte que quedó probado también la falta de pago de la certificación final que se reclama. Es claro que la relación contractual no había acabado entre contratista y Ayuntamiento, quien habiendo recepcionado la obra, no había liquidado el contrato.

En definitiva, faltando el acto final de liquidación, en las circunstancias antedichas, no cabe situar el dies a quo en el 13 de junio de 2014, momento de recepción de las obras."

Rechazando, asimismo, la alegada improcedencia del abono de las obras complementarias (cuarto fundamento de Derecho).

2. El auto de admisión

El auto de admisión del recurso de casación, de 10 de octubre de 2023, centra la cuestión controvertida en la determinación de inicio del plazo de prescripción para reclamar cantidades derivadas de la ejecución de un contrato de obras conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en el artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con lo declarado por esta Sala en las sentencias de 19 de abril de 2022 -casación número 6677/2018- y de 25 de octubre de 2021 -casación número 8243/2019-, bien que para el supuesto de que no haya liquidación definitiva del contrato.

3. Posiciones de las partes

A. El escrito de interposición del recurso de casación

B.

En el escrito de interposición del recurso de casación se consideran infringidos los artículos 25 de la Ley General de Subvenciones y 198.4 de la Ley de Contratos de 2017, así como de la jurisprudencia que se desprende las sentencias de esta Sala de 19 de abril de 2022, de 16 de febrero de 2004 y de 25 de octubre de 2021, esta última citada en la impugnada, pero aplicada de forma incorrecta, pues, aunque en el caso *"no se llevó a cabo la liquidación definitiva -hecho este que no se discute- hubo acto de conclusión del servicio y/o contrato, entre ellos, la certificación final de junio de 2014 y/o el acta de recepción de 13 de junio de 2014 [...] que actúan como actos concluyentes que ponen de manifiesto la extinción de la relación contractual, e inician el día de inicio para contar la prescripción"*, sin que en ello incidan unos trabajos adicionales, cuyo encargo se niega por la parte, y dado que la postura contraria supondría *"la imprescriptibilidad de la acción"*.

Como consecuencia de ello, postula que se aprecie la prescripción de la acción ejercitada de contrario y se anule la sentencia recurrida.

B. La oposición al recurso de casación

Síguenos en...



En el escrito de oposición al recurso de casación se comienza advirtiendo de la inaplicabilidad del artículo 198.4 de la Ley de Contratos de 2017, que la parte recurrente dice infringido, por cuanto el contrato en cuestión se rige por el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. En cualquier caso, considera que entre el supuesto examinados por la sentencia de 19 de abril de 2022 y el de autos hay *"importantes diferencias"*, que detalla, como el que no haya habido resolución o conclusión contractual, además de que, en la vía administrativa, el Ayuntamiento no alegó en ningún momento la prescripción, rechazando que se haya producido tal prescripción con respecto a la reclamación relativa a la última certificación de obras, *"porque las mismas nunca fueron objeto de un acto de conclusión, no se hizo nunca liquidación definitiva -extremo este aquietado y admitido por todos- ni devolución de garantías en su caso"*, ni en relación con las *"obras complementarias, por cuanto las mismas no han sido reconocidas por el Ayuntamiento, el cual incluso ha alegado una serie de compensaciones por obras y trabajos con aportación de materiales efectuada por el Ayuntamiento"*.

Derivado de estas alegaciones, postula la desestimación del recurso de casación.

SEGUNDO.- Marco jurídico

1. Normativa

- Por un lado, el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dispone:

"Artículo 25. Prescripción de las obligaciones.

1. Salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años:

a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

2. Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil.

[...]"

- Por otro lado, en el ámbito de la contratación pública, ha de precisarse, con carácter previo, que, aunque el auto de admisión de este recurso de casación menciona el artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y el Ayuntamiento recurrente imputa a la sentencia impugnada la vulneración de dicho artículo, el precepto de referencia ha de ser el artículo 198.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que es el que acertadamente han tenido en cuenta en la sentencia recurrida en casación y, antes, en la de la primera instancia, dado que, conforme a la disposición transitoria primera de la Ley de Contratos de 2017, los contratos adjudicados con anterior a su entrada en vigor se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción por la normativa anterior, tratándose, en el caso, de un contrato de obras cuya recepción se produjo en 2014, por más que, como también pertinentemente se indica en la sentencia en primera instancia, la regulación de la Ley de Contratos de 2017 *"apenas introduce, en lo relativo a las cuestiones debatidas, novedades en el régimen de regulación del pago de las obras ejecutadas por un contratista"*.

El apartado 4 del artículo 216 de la Ley de Contratos de 2011 (artículo 198.4 de la Ley de Contratos de 2017) establece:

"Artículo 216. Pago del precio.

[...]"

4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de

diciembre , por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 222.4 y 235.1, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación, siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor en el sentido del artículo 9 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 todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono."

También conviene tener presentes los apartados 1 a 3 del artículo 235 de la misma Ley de Contratos de 2011 (artículo 243 de la Ley de Contratos de 2017), mencionados en la sentencia recurrida, a cuyo tenor:

"Artículo 235. Recepción y plazo de garantía.

1. A la recepción de las obras a su terminación y a los efectos establecidos en el artículo 222.2 concurrirá el responsable del contrato a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, si se hubiese nombrado, o un facultativo designado por la Administración representante de ésta, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista asistido, si lo estima oportuno, de su facultativo.

Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato en el plazo previsto en el artículo 216.4 de esta Ley.

2. Si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la Administración contratante y representante de ésta, las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía.

Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el Director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquéllos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato.

3. El plazo de garantía se establecerá en el pliego de cláusulas administrativas particulares atendiendo a la naturaleza y complejidad de la obra y no podrá ser inferior a un año salvo casos especiales.

Dentro del plazo de quince días anteriores al cumplimiento del plazo de garantía, el director facultativo de la obra, de oficio o a instancia del contratista, redactará un informe sobre el estado de las obras. Si éste fuera favorable, el contratista quedará relevado de toda responsabilidad, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, procediéndose a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al pago de las obligaciones pendientes que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días. En el caso de que el informe no fuera favorable y los defectos observados se debiesen a deficiencias en la ejecución de la obra y no al uso de lo construido, durante el plazo de garantía, el director facultativo procederá a dictar las oportunas instrucciones al contratista para la debida reparación de lo construido, concediéndole un plazo para ello durante el cual continuará encargado de la conservación de las obras, sin derecho a percibir cantidad alguna por ampliación del plazo de garantía.

[...]"

2. Jurisprudencia

Según resulta del mismo auto de admisión, esta Sala ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre el momento en el que comienza a correr el plazo de prescripción para reclamar el pago de las obras ejecutadas en el marco de un contrato del sector público, fijando

unos criterios que han sido, en lo esencial, sintetizados por las sentencias de 20 de abril (casación número 3905/2020) y de 6 de junio (casación número 939/2020) de 2022.

Estas sentencias citan la de 10 de febrero de 2020 (casación número 416/2018), que remite a la liquidación definitiva para el inicio del plazo de prescripción en las reclamaciones de intereses, y, especialmente, la de 10 de junio de 2020 (casación número 3291/2017), en la que, con respecto al artículo 25 de la Ley General Presupuestaria, se afirmó que el cómputo para el pago de las certificaciones de obra no se inicia cuando se emite la última certificación sino cuando se produce la liquidación definitiva del contrato de obras, vinculada al plazo de garantía y a la devolución de las fianzas prestadas. En este mismo sentido, podemos añadir ahora la sentencia de 29 de noviembre de 2021 (casación número 7680/2019) en la que se precisa que el plazo comienza en la fecha en la que tiene lugar la liquidación definitiva del contrato de obras, debiendo tenerse en cuenta en su cómputo las interrupciones que se hubieren producido en vía administrativa, sin que a ello sea óbice el hecho de que la Administración haya desestimado por silencio la reclamación formulada.

También mencionan la sentencia de 25 de octubre de 2021 (casación número 8243/2019), que no entendió necesario que, en todo caso, exista un acto formal de liquidación definitiva, pese a su exigibilidad legal, pues en realidad hay ocasiones en los que la misma no se ha practicado; en estas situaciones de ausencia de liquidación, el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración tiene lugar cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las garantías definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

Y la de 19 de abril de 2022 (casación número 6677/2018), bien que referida a un supuesto de resolución del contrato sin práctica de liquidación, que mantiene el mismo criterio, apoyándose en otras sentencias anteriores, como en la de 16 de febrero de 2004 (casación número 8797/1998), que, con referencia a la liquidación, hizo una exégesis de lo establecido sobre la prescripción de las obligaciones en la regulación anterior al artículo 25.1 de la vigente Ley General Presupuestaria, diferenciando los dos supuestos que se contemplan siendo el primero, el de la letra a), aplicable cuando no ha habido liquidación -pues si la hubiera habido entraría en juego el segundo, de la letra b)-, iniciándose en este caso el cómputo no, por tanto, desde una supuesta e inexistente liquidación, sino desde que concluyó el servicio o la prestación generadora de la obligación de cuyo cumplimiento se trata o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

En suma, esta Sala tiene declarado que el plazo de prescripción para reclamar el importe correspondiente a las obras ejecutadas no comienza a computarse desde la recepción de las obras, sino desde el momento de la liquidación definitiva y, a falta de ésta, desde que se produzcan actos concluyentes que revelen la conclusión o la extinción de la relación contractual, como la certificación final de las obras -cuya realización incumbe realizar a la Administración en el plazo de dos meses desde la recepción de las obras con independencia de si asiste o no el contratista-, seguida de la devolución de las garantías, que ha de tener lugar una vez vencido el plazo de garantía o declarada la resolución del contrato sin culpa del contratista (artículos 102 de la Ley de Contratos de 2011 y 111 de la Ley de Contratos de 2017).

A la jurisprudencia anterior podemos añadir otra que puede tener cierta relevancia, siquiera indirecta, en el presente asunto.

Así, la sentencia de 2 de diciembre de 2024 (casación número 4789/2021), que, reiterando el criterio expuesto en la de 16 de noviembre de 2023 (casación número 1331/2021), declara que, en lo que se refiere a las prestaciones económicas derivadas del contrato, el certificado final de las obras ejecutadas es un acto provisional o a cuenta de la liquidación final del contrato, según resulta del artículo 235.1 de la Ley de Contratos de 2011 (artículo 243.1 de la Ley de Contratos de 2017), y, por tanto, los pagos derivados de la certificación final de las obras son susceptibles de regularización o ajuste en la liquidación final del contrato.

Sin olvidar la diferencia que, a los efectos de determinar el día de inicio de la prescripción, esta Sala ha establecido en las sentencias de 28 de junio de 2021 (casación número 867/2020) y de 21 de mayo de 2024 (casación número 2524/2021) entre los contratos de prestación unitaria, como es el caso del contrato de obras, en el que existen pagos a cuenta y una liquidación final, y los contratos que tienen por objeto prestaciones continuadas o duraderas o de tracto sucesivo, como son los de gestión de servicios público.

Finalmente, cabe recordar que la sentencia de 17 de marzo de 2025 (casación número 7628/2021), con cita de varias anteriores, advierte de que la interpretación de los contratos y

negocios jurídicos celebrados entre las partes es tarea que corresponde a los tribunales de instancia, sin que este Tribunal de casación deba intervenir salvo que, al desarrollarla, aquéllos incurran en arbitrariedad ofreciendo un resultado ilógico, contradictorio o contrario a algún precepto legal.

TERCERO. Las infracciones del ordenamiento jurídico en las que se fundamenta el recurso de casación: el inicio del plazo de prescripción de la acción para reclamar el abono de facturas cuando no hay liquidación definitiva de un contrato de obras

La lectura de la sentencia recurrida pone de relieve que ha seguido los criterios jurisprudenciales de esta Sala, en relación con los artículos 25 de la Ley General Presupuestaria y 216.4 de la Ley de contratos de 2011 (artículo 198.4 de la Ley de Contratos de 2017), sobre el inicio del plazo de prescripción en las reclamaciones económicas derivadas de la ejecución de un contrato de obras cuando no consta que se haya practicado la liquidación definitiva, pues ha atendido a las circunstancias concurrentes para descartar que se haya producido algún acto que evidencie la extinción de la relación contractual antes de formularse la reclamación, rechazando que la certificación final o el acta de recepción sea, en el supuesto analizado, uno de esos actos conclusivos.

En efecto, como se sigue de la sentencia impugnada, de la de primera instancia y de las mismas actuaciones, ignoramos el procedimiento seguido para la adjudicación del contrato de obras y los más mínimos detalles de dicho contrato, como, entre otros datos, las garantías prestadas, si lo fueron. Lo que figura son: las certificaciones nº 1, de noviembre de 2013, nº 2, de marzo de 2014, y nº 3, final, de junio de 2014; el pago de esta tercera y última certificación mediante tres transferencias bancarias 17, 18 y 19 de junio de 2014, pero devueltas por el contratista y, por tanto, pendiente de abono; el acta de recepción definitiva de las obras, de 13 de junio de 2014; un informe pericial por obras adicionales por importe de 12.971,75€; y la reclamación previa al Ayuntamiento el 27 de diciembre de 2019.

Es decir, no solo no se ha producido la liquidación final -hecho fáctico declarado en la sentencia de primera instancia y admitido en la sentencia recurrida en casación así como por ambas partes-, sino que los importes correspondientes a la certificación final fueron inicialmente abonados por el Ayuntamiento, pero luego devueltos por el contratista, en, según la sentencia impugnada, que hace suya la apreciación de la sentencia apelada, un *"modo de proceder peculiar del Ayuntamiento en relación a los abonos de las certificaciones, de suerte que quedó probado también la falta de pago de la certificación final"*, por lo que, como también se expone en la sentencia recurrida, no es correcto situar el inicio del cómputo en *"la certificación final de junio de 2014 y/o el acta de recepción del 13 de junio de 2014"*, según pretende la parte recurrente, al no suponer estas actuaciones la extinción del contrato, ya que, entre otras consideraciones, el pago de la última certificación se encontraba pendiente, al haberse devuelto su importe -elemento fáctico declarado en la sentencia recurrida- y se ignora si se produjo la devolución de las garantías e, incluso, si las mismas se prestaron y en qué condiciones, no pudiendo obviarse, como hace la parte recurrente, que, ante la falta de liquidación definitiva, el criterio de esta Sala relacionado con la certificación final de las obras no contempla, en general, dicha certificación por sí sola, sino que se anuda a la devolución de las garantías, debiendo hacer notar a este último respecto, que el artículo 235 de la Ley de Contratos de 2011 (artículo 243 de la Ley de Contratos de 2017), que se cita en la sentencia recurrida, dispone con carácter general la preceptiva existencia de un plazo de garantía, a establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares atendiendo a la naturaleza y complejidad de la obra, pero que no podrá ser inferior a un año salvo casos especiales.

Es cierto que, como se indica en el escrito de interposición, *"durante más de cinco años nada se sabe de la constructora y, transcurrido dicho plazo, sin embargo, por su parte se remite a la Administración una factura pro forma generada en ese momento, es decir, en el año 2019"*, sin que la entidad recurrida haya explicado nada al respecto, pero esta inacción durante ese tiempo no se compensa ni se justifica con la pasividad de la conducta del Ayuntamiento, incumpliendo normas contractuales que le obligaban a abonar la última certificación de obras, a practicar la liquidación final y a devolver, en su caso, la fianza prestada, o, al menos, realizando algún acto concluyente de que el contrato se había extinguido.

Por consiguiente, según hemos anunciado, no advertimos que la sentencia recurrida haya infringido el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria, el artículo 216.4 de la Ley de Contratos de 2011 (artículo 198.4 de la Ley de Contratos de 2017) ni la jurisprudencia que los interpreta.

Cabe añadir unas últimas indicaciones, por cuanto la parte recurrida resalta varias veces que la prescripción no se alegó por el Ayuntamiento en la vía administrativa, sino en la judicial. Esta queja carece de fundamento. En efecto, el carácter revisor de esta jurisdicción contencioso-administrativa exige una actuación administrativa previa -en la que se incluyen no sólo los actos expresos o presuntos sino también la inactividad y la vía de hecho-, que constituye el presupuesto del proceso, con respecto a la cual han de ejercitarse las pretensiones, que son su objeto, estando impedido hacer valer en la vía judicial pretensiones que no hayan sido ejercitadas previamente ante la Administración, diferenciándose entre pretensiones, que no pueden alterarse, y motivos, que no están afectados por la limitación, sin que sea exigible una correlación entre motivos y alegaciones planteados en la vía administrativa previa y ante esta Sala, siendo admisibles en el proceso judicial cuantas alegaciones se consideren oportunas para fundamentar la correspondiente pretensión, incluso aunque no se hayan invocado en el procedimiento administrativo, resultando muy clara a este respecto la previsión de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de que *"En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración"*(artículo 56.1), sirviendo esa concreción de pretensiones y motivos para delimitar el examen jurisdiccional, pues *"Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición"*(artículo 33.1). Y es que, si se está ante un auténtico juicio entre partes, no vale limitar las facultades de defensa de su posición de cualquiera de ellas, por más que existiera la posibilidad de haberlas ejercitado; lo contrario supone volver a la caracterización del contencioso-administrativo como un proceso al acto, desvirtuando su concepción, alcance y naturaleza.

Como hemos declarado en la reciente sentencia de 11 de septiembre de 2025 (casación número 7878/2024), *"con carácter general, el hecho de que la parte demandada en un proceso contencioso-administrativo esgrima en su contestación a la demanda nuevos motivos para oponerse a la pretensión de la parte demandante, incluso basados en hechos nuevos también, no supone una infracción de las normas procesales previstas en la Ley Jurisdiccional ni, en consecuencia, resulta lesivo para el derecho de defensa o a la tutela judicial efectiva de la parte demandante, pues las partes tienen en tal caso la ocasión de formular las alegaciones que consideren oportunas sobre su concurrencia y de proponer las pruebas que estimen pertinentes en defensa de sus derechos e intereses legítimos"*.

CUARTO.- Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala ha de reiterar la respuesta a la cuestión planteada en este recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el mismo sentido que la dada por la sentencia de 25 de octubre de 2021 (casación número 8243/2019):

A efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración cuando no existe el acto formal de liquidación del contrato previsto legalmente, cabe considerar que, en el marco de un contrato de obras, la prescripción comienza cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las garantías definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

QUINTO.- Resolución del recurso de casación y costas procesales

Como consecuencia de lo que antecede, debemos declarar que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Soto en Cameros (La Rioja) contra la sentencia de 1 de abril de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que desestimó el recurso de apelación número 173/2021 deducido contra la sentencia de 8 de septiembre de 2021, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Logroño, recaída en el procedimiento ordinario número 323/2020.

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

F A L L O

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

PRIMERO.-Declarar no haber lugar al presente recurso de casación número 5871/2022 interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Soto en Cameros (La Rioja) contra la sentencia de 1 de abril de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que desestimó el recurso de apelación número 173/2021 formulado contra la sentencia de de 8 de septiembre de 2021, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Logroño, recaída en el procedimiento ordinario número 323/2020.

SEGUNDO.-No hacer expresa imposición de las costas procesales de este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

