

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065766

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1257/2021, de 25 de octubre de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)

Rec. n.º 8243/2019

SUMARIO:

Contratos del Sector Público. Contrato de obras. Certificación final de las obras. Liquidación definitiva.

La sentencia aborda la cuestión de cuál es el dies a quo del plazo de prescripción de las acciones del contratista de la Administración, en caso de obras adicionales ejecutadas al margen del contrato, cuando no hay liquidación definitiva del contrato principal.

No cabe afirmar que nos encontramos ante unas obras adicionales al contrato sino que, aunque tenían relación con las obras contratadas, se trata de trabajos efectuados fuera de proyecto. Y siendo ello así, no cabe vincular a la liquidación definitiva del contrato el inicio del plazo de prescripción de la acción para reclamar el importe de tales trabajos, pues, conforme a lo previsto en el artículo 25.b) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el plazo de prescripción de cuatro años 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.

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

PRECEPTOS:

Ley 9/2017 (Contratos del Sector Público), arts. 210 y 243.

RDLeg. 2/2000 (TR Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), arts. 110.3 y 147.

Ley 47/2003 (LGP), art. 25.

PONENTE:

Don Eduardo Calvo Rojas.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.257/2021

Fecha de sentencia: 25/10/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8243/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/10/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: dvs

Nota:

R. CASACION núm.: 8243/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

SENTENCIA

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente
D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat
D. Eduardo Calvo Rojas
D. José María del Riego Valledor
D. Diego Córdoba Castroverde
D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 25 de octubre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 8243/2019 interpuesto por CONSTRUCCIONES ALPI, S.A., representada por la Procuradora D^a Beatriz Pérez-Urruti-Iribarren, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 1 de octubre de 2019 (recurso 666/2017). Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La entidad Construcciones Alpi, S.A. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de reposición formulado contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de 11 de enero de 2016, por la que se desestima la reclamación de cantidad de 2.228.586,91 euros más intereses de demora, por la ejecución de obras adicionales a los proyectos: Proyecto 08/2002 Restauración del Caño Travieso y Proyecto 04/2005 de obras complementarias, por entender que se encontraban prescritas las cantidades reclamadas.

El recurso contencioso-administrativo fue desestimado por sentencia de la Sección 1^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 1 de octubre de 2019 (recurso 666/2017), en la que se imponen las costas procesales a la parte recurrente hasta un importe máximo de 1.000 euros.

Segundo.

Las razones para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo las expone la sentencia en su fundamento de derecho segundo, cuyo contenido es el que sigue:

<< (...) SEGUNDO.- Las cantidades reclamadas se corresponden con trabajos relacionados con el Proyecto de Restauración del Caño Travieso y su complementario, que se afirman ejecutados por solicitud de la Administración aun cuando no se encontraran recogidos en los contratos de obra, y cuya reclamación se fundamenta en la existencia de enriquecimiento injusto por parte de la Administración.

Hemos de comenzar resolviendo sobre si las cantidades reclamadas se encuentran prescritas, al ser esta la razón dada por la Administración para denegar el pago reclamado en vía administrativa, y haberse alegado por el Abogado del Estado en contestación a la demanda.

La recurrente niega la prescripción sobre la doctrina del Tribunal Supremo recogida entre otras en la sentencia de 8 de julio de 2004, que entiende debe ser considerada de forma unitaria el conjunto de actuaciones realizadas, y en consecuencia el plazo de prescripción no comienza a computarse hasta el momento en que se haya producido la liquidación definitiva del contrato, por lo que al no haberse dictado no se ha producido la prescripción.

Para resolver respecto de si las cantidades reclamadas se encuentran o no prescritas debemos tener en cuenta que la recepción de las obras, tanto principal como complementaria se efectuó el 17 de mayo de 2017. El 18 de mayo de 2017 se levantó acta de medición general, y el 21 de septiembre de aprobó la certificación final de las obras. El 5 de febrero de 2009 se aprobó la liquidación del Proyecto 04/05 de obras complementarias, sin que conste la liquidación del contrato principal. El 26 de marzo de 2009 se aprobó la devolución de la garantía definitiva del contrato principal, devuelta el 24 de abril de 2009, y el 8 de junio de 2009 la devolución de la garantía definitiva del complementario, devuelta el 23 de julio de 2009.

El Tribunal Supremo ha fijado como doctrina reiterada, entre otras sentencias de 26/1/98, 31/1/03, 8/7/04 y 2/4/08, que "consiste en definitiva en valorar, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, un sólo contrato de obra, y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva"; añadiendo a continuación que "debe declararse que, a tales efectos, la misma sustancia jurídica de obligación parcial corresponde a las certificaciones de obra que a la reclamación del importe de las que hayan sido encargadas al mismo contratista como complementarias de la obra inicialmente pactada como principal". Dicha doctrina parte de la consideración recogida en la sentencia de 26 de enero de 1998 que recuerda la jurisprudencia que niega que las certificaciones parciales tengan autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal y las configura como dependientes de este, y con este punto de partida se rechaza el criterio de prescripción que supedita esta al mero transcurso del tiempo entre la expedición de la certificación y su reclamación; y que aplicar en esta situación (de falta de liquidación definitiva) la prescripción comporta un trato profundamente discriminatorio para ambas partes contratantes, pues mientras los derechos del contratista están prescribiendo los de la Administración, derivados del contrato, se encuentran intactos y son ejercitables en cualquier momento sin que la prescripción haya comenzado.

Ahora bien, esta situación no se da en el caso de autos. Si bien es cierto que no consta haberse liquidado el contrato principal, sí que se procedió a la certificación final tras la medición de las obras y se procedió a la liquidación del contrato complementario, habiéndose procedido a la devolución de las garantías definitivas, de forma que quedó extinguida la responsabilidad del contratista (art. 110.3 de Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que debemos entender finalizada, desde dicho momento, la relación contractual y comenzaba a contarse el plazo de prescripción, habiendo transcurrido el plazo de cuatro años de prescripción desde la devolución de la garantía definitiva.

Pero es que además, no debemos olvidar que las cantidades reclamadas no se corresponde con ninguna certificación o liquidación de las obras ejecutadas, sino que se refiere reclaman trabajos efectuados fuera de proyecto, y que si bien tenían relación con las obras contratadas se encontraban al margen del mismo.

Mientras que en el caso de que se reclame el pago de certificaciones de obra, supuestos a los que se refiere la doctrina jurisprudencial citada, resultaría de aplicación el supuesto del art. 25.1.b) de la Ley General Presupuestaria, esto es, derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, y por tanto el plazo de prescripción debe computarse como indica la jurisprudencia desde la liquidación final del contrato. En el caso de autos, nos encontramos en el supuesto de haberse efectuado una obras al margen del contrato y que no han sido reconocidas ni por tanto liquidadas, y siendo de aplicación para el computo de la prescripción el art. 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria, que establece "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".

Así ha sido reconocido, como se indica por el Abogado del Estado, por el Tribunal Supremo en sentencia de 16 febrero 2004, respecto de obras no comprendidas en el proyecto, que señala " La cuestión a resolver, por tanto, es si la liquidación es requisito previo e inexcusable para que la prescripción produzca efectos, tal como sostiene el primer motivo y, luego, se reitera en los otros. En este punto es menester volver al texto del artículo 46.1 a) de la Ley General Presupuestaria . Dice así: "Salvo lo establecido por Leyes especiales prescribirán a los cinco

años: a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación". Considera la Sala que si la Ley habla de la prescripción del derecho a la liquidación es porque está contemplando aquellos casos en los que no ha habido tal liquidación. Justamente lo que la Sentencia y la propia recurrente afirman que ha sucedido aquí. Si la hubiera, la norma aplicable sería la del apartado b) de este mismo artículo 46.1. Pero no la hay. Precisamente porque no la hay en la hipótesis a la que se refiere el texto reproducido, dice la Ley que el cómputo del plazo de cinco años comenzará, no desde la liquidación inexistente, sino desde que concluyó el servicio o la prestación generadora de la obligación de cuyo cumplimiento se trata. Momento que, en el asunto que nos ocupa, fija con acierto la Sentencia de instancia en la rescisión del contrato producida el 30 de noviembre de 1981. Desde entonces podía reclamar y Dragados no lo hizo. Como explica en su escrito de conclusiones, consideró preferible no hacerlo por las razones que allí señala, pero esa decisión libremente tomada supuso que transcurrieran los cinco años a los que se refiere este artículo y se produjera el efecto de la prescripción, que nosotros debemos confirmar".

Ante la inexistencia de toda liquidación de las cantidades reclamadas, debe estarse para el computo de la prescripción a la Certificación final de las obras, o incluso a la devolución de las garantías definitivas, fecha más favorable para el recurrente, y que determina la conclusión o extinción de la relación contractual, para el inicio del cómputo de prescripción, por lo que cuando se efectúa la reclamación había transcurrido el plazo de cuatro años y prescrito el derecho del recurrente>>.

Tercero.

Notificada a las partes la sentencia, preparó recurso de casación la representación procesal de Construcciones Alpi, S.A., siendo admitido a trámite su recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de 14 de enero de 2021 en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta.

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

<< (...) Segundo.- Precisamos que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar cuál es el dies a quo del plazo de prescripción de las acciones del contratista de la Administración, en caso de obras adicionales ejecutadas al margen del contrato, cuando no hay liquidación definitiva del contrato principal.

Tercero.

Identificamos como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son: el artículo 110.3 y 147 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, actual artículo 210 y 243 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA>>.

Cuarto.

La representación procesal de Construcciones Alpi, S.A. formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito de fecha 16 de marzo de 2021 en el que, tras exponer los antecedentes del caso y las razones en las que fundamenta su impugnación, termina solicitando que, con estimación del recurso de casación, se anule la sentencia recurrida, con imposición de las costas del presente recurso a la parte recurrida. Asimismo, y como consecuencia de la estimación del recurso de casación, solicita que se estime el recurso contencioso-administrativo considerando que la Sala de instancia no debió apreciar la prescripción del derecho de Construcciones Alpi, S.A. a percibir el precio de las obras adicionales ejecutadas, resolviendo esta misma Sala del Tribunal Supremo tal pretensión en cuanto al fondo, al disponer de todos los elementos necesarios para poder valorar la pretensión del recurso contencioso-administrativo.

Afirma la recurrente que la sentencia de instancia incurre en contradicción con la jurisprudencia. Así, la sentencia recurrida considera que la acción de Construcciones Alpi para reclamar las obras adicionales al contrato había prescrito; y tal conclusión se basa en que la Confederación Hidrográfica había procedido a dictar la certificación final del contrato así como a la devolución de las garantías definitivas constituidas por Construcciones Alpi, por lo que -según la sentencia- "debemos entender finalizada, desde dicho momento, la relación contractual y comenzaba a contarse el plazo de prescripción". En definitiva, el criterio de la Sala de instancia consiste en señalar que, "...ante la inexistencia de toda liquidación de las cantidades reclamadas, debe estarse para el cómputo de la prescripción a la certificación final de las obras, o incluso a la devolución de las garantías definitivas".

Pues bien, tal conclusión resulta frontalmente contraria al criterio jurisprudencial en relación con el momento en que se inicia el cómputo del plazo para reclamar el abono de obras adicionales ejecutadas al margen del contrato. Conforme a la jurisprudencia, el inicio del plazo de prescripción de las reclamaciones de cantidad correspondientes a obras adicionales ejecutadas al margen de un contrato se produce en el momento de la liquidación definitiva de éste. Cita sentencias de 8 de julio de 2004, de 26 de enero de 1998 o de 27 de abril de 2005, y cuyo criterio consiste en: << (...) valorar, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, un sólo contrato de obra, y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva. Y debe declararse que, a tales efectos, la misma sustancia jurídica de obligación parcial corresponde a las certificaciones de obra que a la reclamación del importe de las que hayan sido encargadas al mismo contratista como complementarias de la obra inicialmente pactada como principal>>.

De acuerdo con la jurisprudencia, el dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción de la reclamación ha de situarse en el momento en que se aprueba la liquidación del contrato de obras. En cambio, el criterio de la sentencia recurrida consiste en situar dicho hito en el momento en que se dicta la certificación final de obras o en el momento en que se produce la devolución de las garantías definitivas constituidas, que son momentos diferentes y anteriores, en el caso analizado, al de la liquidación del contrato.

En cuanto al contenido y razón de ser de su pretensión económica, la recurrente señala que Construcciones Alpi, S.A. reclama a la Confederación Hidrográfica un importe total de 2.221.196,57 euros, correspondientes a la ejecución de una serie de actuaciones adicionales a las recogidas en el Contrato. Y aparte de remitirse a las alegaciones formuladas por Construcciones Alpi, S.A., y a la prueba practicada en el proceso, el escrito de la recurrente señala:

En primer lugar, Construcciones Alpi reclama una partida denominada "Vallado de la Finca Los Caracoles". Se trata de una obra que no estaba prevista en el proyecto, cuya ejecución fue comprobada por el perito de Construcciones Alpi, así como reconocida por el director de la obra designado por la Confederación Hidrográfica. En cuanto al importe de dicha actuación, se reclama a la Confederación un importe inferior al que reconoció el Director en los manuscritos que obran en el expediente administrativo (folios 199 y siguientes).

En segundo lugar, se reclama una partida correspondiente al "Vallado del Caño Guadiamar". Se trata de una actuación que estaba prevista en el proyecto, y que se ejecutó de acuerdo con unas prescripciones más costosas de las señaladas en éste. La Confederación ha sostenido que no está obligada a abonarla sobre la base de la cláusula 50 del Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, en cuya virtud, las mejoras propuestas por el contratista pueden ser autorizadas, pero no dan derecho a indemnización. De contrario, debe notarse que la mejora no fue iniciativa de Construcciones Alpi, sino del Director, como consecuencia de que el terreno de marisma en el que se iba a colocar reclamaba una profundidad mayor, así como unos materiales diferentes.

En tercer lugar, la recurrente reclama la partida correspondiente a un "Exceso de trabajos eléctricos". Se trata del sobrecoste de la ejecución de una línea eléctrica prevista en el proyecto, que tuvo un trazado diferente y más largo y se construyó con unas calidades más costosas de las contempladas, puesto que una parte se soterró y en la parte aérea se emplearon soluciones más costosas para evitar daños a las aves de la zona.

En cuarto lugar, se formula una reclamación por el "Complejo de Huerta Tejada". Esta actuación consistió en la ejecución de un conjunto de construcciones que estaban previstas en el proyecto pero que se ejecutaron en un emplazamiento distinto, agrupadas en vez de dispersas y con una superficie muy superior a la contemplada.

Por último, se pretende el reconocimiento de diversas partidas correspondientes a la "Depuradora y potabilizadora" que corresponden a la necesidad no prevista de potabilización, así como de ejecutar la depuradora con otra técnica constructiva. Al respecto, la Abogacía del Estado pretende que se trata de reparaciones debidas, como consecuencia de previos trabajos defectuosos, a pesar de que la novedad de la necesidad fue reconocida por el Director.

En definitiva -concluye la recurrente-, una vez descartada la prescripción del derecho de Construcciones Alpi, S.A. procedería resolver tales reclamaciones; y habiéndose acreditado la imposición de la ejecución de tales obras adicionales por el Director, así como su valor, procede la estimación del recurso contencioso-administrativo formulado por Construcciones Alpi, S.A.

Quinto.

Recibidas las actuaciones en la Sección Cuarta, mediante providencia de 13 de abril de 2021 se acuerda, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de 6 de abril de 2021, que pasen las actuaciones a la Sección Tercera.

Sexto.

Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, mediante providencia de 23 de abril de 2021 se tuvo por interpuesto el recurso y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

Séptimo.

La representación procesal de la Administración formalizó su oposición mediante escrito de fecha 17 de mayo de 2021 en el que, tras exponer sus razones en contra de los argumentos aducidos por la recurrente, señala que la respuesta a la cuestión de interés casacional debe ser que el dies a quo del plazo de prescripción de las acciones del contratista de la Administración, en caso de obras ejecutadas al margen del contrato, cuando no hay liquidación definitiva del contrato principal, debe determinarse en aplicación del artículo 25.1.a) LGP, en tanto que no se trata de obligaciones parciales derivadas de dicho contrato (aun cuando exista alguna conexión material con las obras del contrato principal).

Y, subsidiariamente, que, aunque con carácter general se asuma que el plazo de prescripción de las obligaciones derivadas de un contrato se inicia desde su liquidación definitiva, puede ser un momento anterior si en el mismo concluyen las relaciones jurídicas derivadas del contrato; en esencia, si se han producido actuaciones como la recepción de obras, su medición y aprobación de certificación final sin reserva alguna, con devolución de garantías.

Termina el escrito solicitando que se desestime el recurso de casación, fijando la doctrina que se propugna, sea la principal o subsidiaria, y se conforme la desestimación del recurso contencioso-administrativo, al haber prescrito el derecho de Construcciones Alpi, S.A. a efectuar la reclamación que es objeto de controversia.

Octavo.

Mediante providencia de 25 de mayo de 2021 se declara no haber lugar a la celebración de vista, quedando el procedimiento pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Noveno.

Por último, mediante providencia de 14 de junio de 2021 se fijó para votación y fallo del presente recurso el día 19 de octubre de 2021, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero.** *Objeto del recurso de casación.*

El presente recurso de casación nº 8243/2019 lo interpone la representación de Construcciones Alpi, S.A. contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 1 de octubre de 2019, dictada en el recurso contencioso-administrativo 666/2017.

Como hemos visto en el antecedente primero, la sentencia ahora recurrida en casación desestima el recurso contencioso-administrativo que interpuso Construcciones Alpi, S.A. contra la desestimación presunta del recurso de reposición formulado contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de 11 de enero de 2016, por la que se desestima la reclamación de cantidad de 2.228.586,91 euros más intereses de demora, por la ejecución de obras adicionales a los proyectos: Proyecto 08/2002 Restauración del Caño Travieso y Proyecto 04/2005 de obras complementarias, por entender que se encontraban prescritas las cantidades reclamadas.

En el antecedente segundo hemos reseñado las razones que expone la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

Procede entonces que entremos ya a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular la señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 14 de enero de 2021. Veamos.

Segundo. *Cuestión que reviste interés casacional y marco normativo que debe tomarse en consideración.*

Antes hemos dejado señalado (véase antecedente tercero de esta sentencia) que la cuestión en la que se centra el debate casacional consiste en determinar cuál es el dies a quo del plazo de prescripción de las acciones del contratista de la Administración en caso de obras adicionales ejecutadas al margen del contrato, cuando no hay liquidación definitiva del contrato principal.

En cuanto al marco jurídico que debe tomarse en consideración, el propio auto de admisión del recurso deja señaladas como normas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las siguientes: artículos 110.3 y 147 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, actuales artículos 210 y 243 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector

Público; el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; sin perjuicio -añade el auto- de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

Veamos el contenido de estos preceptos.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

<<Artículo 110. *Cumplimiento de los contratos y recepción.*

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

2. En todo caso su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente de haberse producido la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de las características del objeto del contrato. A la Intervención de la Administración correspondiente le será comunicado, cuando dicha comunicación sea preceptiva, el acto para su asistencia potestativa al mismo en sus funciones de comprobación de la inversión.

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

4. Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 147.3, dentro del plazo de un mes, a contar desde la fecha del acta de recepción, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato y abonársele, en su caso, el saldo resultante. Si se produjere demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir el interés legal del dinero incrementado en 1,5 puntos, a partir de los dos meses siguientes a la liquidación>>.

Artículo 147. *Recepción y plazo de garantía.*

1. A la recepción de las obras a su terminación y a los efectos establecidos en el artículo 110.2 concurrirá 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 dos 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.

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 148, procediéndose a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al pago de las obligaciones pendientes, aplicándose a este último lo dispuesto en el artículo 99.4. 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.

4. No obstante, en aquellas obras cuya perduración no tenga finalidad práctica como las de sondeos y prospecciones que hayan resultado infructuosas o que por su naturaleza exijan trabajos que excedan el concepto de mera conservación como los de dragados no se exigirá plazo de garantía.

5. Podrán ser objeto de recepción parcial aquellas partes de obra susceptibles de ser ejecutadas por fases que puedan ser entregadas al uso público, según lo establecido en el contrato.

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

[En términos sustancialmente coincidentes se expresan los artículos 210 y 243 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].

LEY 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

<< 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.

3. Las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal que hayan prescrito, serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente>>.

Tercero. *Sobre el alegato de que la sentencia recurrida contradice Jurisprudencia de esta Sala.*

La parte recurrente sostiene -véase antecedente cuarto- que la sentencia de instancia contradice la jurisprudencia de esta Sala relativa al cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar de la Administración el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato. Pues bien, desde ahora dejamos anticipado que alegato de la recurrente no puede ser acogido.

La sentencia recurrida, en su fundamento jurídico segundo, se refiere expresamente a esa jurisprudencia de este Tribunal Supremo que "consiste en definitiva en valorar, a los efectos del cómputo del plazo de prescripción, un sólo contrato de obra, y en iniciar aquel cómputo, en todas las obligaciones parciales de ese único contrato, desde su liquidación definitiva"; añadiendo a continuación que "debe declararse que, a tales efectos, la misma sustancia jurídica de obligación parcial corresponde a las certificaciones de obra que a la reclamación del importe de las que hayan sido encargadas al mismo contratista como complementarias de la obra inicialmente pactada como principal". Todo ello, explica la sentencia, partiendo de la consideración, también recogida en la jurisprudencia, que niega que las certificaciones parciales tengan autonomía y sustantividad propia respecto del contrato principal y las configura como dependientes de éste. La Sala de instancia cita, en concreto, sentencias de esta Sala de 26 de enero de 1998, 31 de enero de 2003, 8 de julio de 2004 y 2 de abril de 2008.

Por tanto, no puede decirse que la Sala de instancia haya ignorado la jurisprudencia de esta Sala, que aparece expresamente citada y reseñada en la sentencia recurrida. Y podemos ahora añadir que esa jurisprudencia ha encontrado continuidad en otros pronunciamientos más recientes de la Sección Cuarta de esta Sala, siendo muestra de ello las sentencias nº 166/2020, de 10 de febrero (casación 416/2018) y nº 728/2020, de 10 de junio (casación 3291/2017).

Ahora bien, la Sala de instancia expone las razones por las que considera que esa jurisprudencia no es aplicable al caso que aquí se examina. Por un lado, señala la sentencia, <<(…) si bien es cierto que no consta

haberse liquidado el contrato principal, sí que se procedió a la certificación final tras la medición de las obras y se procedió a la liquidación del contrato complementario, habiéndose procedido a la devolución de las garantías definitivas, de forma que quedó extinguida la responsabilidad del contratista (art. 110.3 de Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que debemos entender finalizada, desde dicho momento, la relación contractual y comenzaba a contarse el plazo de prescripción, habiendo transcurrido el plazo de cuatro años de prescripción desde la devolución de la garantía definitiva>>. Por otra parte, añade la sentencia ahora recurrida en casación, << (...) no debemos olvidar que las cantidades reclamadas no se corresponde con ninguna certificación o liquidación de las obras ejecutadas, sino que se refiere (sic) reclaman trabajos efectuados fuera de proyecto, y que si bien tenían relación con las obras contratadas se encontraban al margen del mismo>>. En definitiva, concluye el razonamiento de la Sala sentenciadora, <<(...) En el caso de autos, nos encontramos en el supuesto de haberse efectuado una obras al margen del contrato y que no han sido reconocidas ni por tanto liquidadas, y siendo de aplicación para el computo de la prescripción el artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria>>.

En el escrito de interposición del recurso de casación la representación de Construcciones Alpi, S.A. aduce que, aunque los trabajos cuyo pago es aquí objeto de controversia no estuviesen previstos en el proyecto, se trata de obras adicionales o complementarias, incardinables, por tanto, en la relación contractual, siendo por ello de aplicación aquella jurisprudencia de la que resulta que el plazo de prescripción de la acción para reclamar su pago no se inicia sino a partir del momento en que se produzca la liquidación definitiva del contrato.

Pues bien, aunque la recurrente sostiene que se trata de obras complementarias cuya ejecución fue ordenada, o al menos reconocida, por el director de la obra designado por la Confederación Hidrográfica, lo cierto es que tal afirmación contradice el relato de la sentencia, donde, como hemos visto, la Sala de instancia señala de manera clara que la reclamación se refiere a "unas obras al margen del contrato y que no han sido reconocidas ni por tanto liquidadas"; o, como afirma también la sentencia en otro momento, a <<...trabajos efectuados fuera de proyecto, y que si bien tenían relación con las obras contratadas se encontraban al margen del mismo>>.

Vemos así que las afirmaciones de la recurrente en el sentido de que su reclamación se refiere a obras complementarias cuya ejecución fue ordenada, o al menos reconocida, por el director de la obra son manifestaciones de parte que contradicen abiertamente el relato fáctico de la sentencia recurrida. Y es sabido que tal cosa no tiene cabida en el recurso de casación, del que están excluidas las cuestiones de hecho (artículo 87 bis de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Por tanto, de acuerdo con los hechos fijados en la sentencia recurrida, no cabe afirmar que nos encontramos ante unas obras adicionales al contrato sino que, aunque tenían relación con las obras contratadas, se trata de trabajos efectuados fuera de proyecto. Y siendo ello así, no cabe vincular a la liquidación definitiva del contrato el inicio del plazo de prescripción de la acción para reclamar el importe de tales trabajos, pues, conforme a lo previsto en el artículo 25.b/ de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el plazo de prescripción de cuatro años 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>> .

La sentencia recurrida parece incurrir en contradicción pues, hace primero esas afirmaciones en el sentido de que las cantidades que se reclaman se refieren a "trabajos efectuados fuera de proyecto", o también, a "unas obras al margen del contrato", pero luego, en el último párrafo del mismo fundamento jurídico segundo de la sentencia, la Sala de instancia señala que <<(...) Ante la inexistencia de toda liquidación de las cantidades reclamadas, debe estarse para el computo de la prescripción a la Certificación final de las obras, o incluso a la devolución de las garantía definitivas, fecha más favorable para el recurrente, y que determina la conclusión o extinción de la relación contractual, para el inicio del cómputo de prescripción,...>>.

Esto es, la Sala de instancia afirma, de un lado, que las cantidades que se reclaman corresponden a trabajos realizados fuera del contrato ("si bien tenían relación con las obras contratadas"); pero luego, para el cómputo de la prescripción, utiliza como referencia temporal hitos propios de la relación contractual como son, ante la ausencia de liquidación definitiva del contrato, la certificación final de las obras o la devolución de las garantías definitivas.

Ahora bien, esta aparente contradicción encuentra explicación si se tiene en cuenta que, precisamente porque la Sala sentenciadora considera que las cantidades reclamadas no se corresponden con ninguna certificación o liquidación de las obras ejecutadas, por ser trabajos realizados fuera del contrato, para la reclamación de tales cantidades no existe una referencia temporal específica a efectos del cómputo de la prescripción. De ahí que la Sala sentenciadora, admitiendo que, aunque realizados fuera del contrato, se trata pese a todo de trabajos que "tenían relación con las obras contratadas", haya realizado el cómputo de la prescripción a partir del momento en que debía entenderse producida la conclusión o extinción de la relación contractual con la certificación final, tras la medición de las obras, y la devolución de las garantías definitivas.

Cuarto. *Respuesta de esta Sala a la cuestión controvertida.*

Como vimos, la cuestión que según el auto de admisión del recurso reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar cuál es el dies a quo del plazo de prescripción de las acciones

del contratista de la Administración, en caso de obras adicionales ejecutadas al margen del contrato, cuando no hay liquidación definitiva del contrato principal.

La respuesta a esa cuestión exige que, mediante la interpretación concordada de lo dispuesto en los artículos 110.3 y 147 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (ahora, artículos 210 y 243 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), esta Sala se pronuncie sobre si, para el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar el importe de los trabajos, es necesaria en todo caso la liquidación definitiva (posición de la recurrente), o si debe entenderse, como señala la sentencia recurrida, que no existiendo liquidación cabe considerar que la prescripción se inicia cuando se produzcan otros hechos -como la certificación final de las obras o la devolución de las garantía definitivas- que determinan la conclusión o extinción de la relación contractual.

En realidad, la Sala de instancia no invoca, a efectos de prescripción, los citados artículos 110.3 y 147 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues, precisamente porque entiende que la reclamación controvertida se refiere a trabajos realizados al margen del contrato, considera de aplicación el plazo de prescripción previsto con carácter general en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No obstante, como la Sala de instancia -según hemos visto en el apartado anterior- realiza el cómputo de la prescripción a partir del momento en que entiende que se produjo la conclusión o extinción de la relación contractual, debemos dar respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión del recurso de casación, esto es, si para el inicio del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar es exigible en todo caso la liquidación definitiva del contrato o si, a falta de un acto formal de liquidación, puede entenderse finalizada la relación contractual -con lo que empieza a contarse el plazo de prescripción- a partir de actos concluyentes como son la certificación final, tras la medición de las obras, y la devolución de las garantías definitivas.

Fácilmente se advierte que, por su propia singularidad, el caso que examinamos no es el más adecuado para servir de base a una formulación jurisprudencial de alcance general.

Aun así, damos respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión del presente recurso de casación señalando que, a efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración, aun no existiendo el acto formal de liquidación del contrato previsto en el artículo 110.4, en relación con el artículo 147, ambos del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (ahora artículos 210.4 y 243 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), cabe considerar que la prescripción se inicia cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la devolución de las garantía definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

Quinto. Resolución del recurso de casación y costas procesales.

Atendiendo a las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, resulta procedente que declaremos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por Construcciones Alpi, S.A.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes; debiendo mantenerse, en cuanto a las costas del proceso de instancia, el pronunciamiento de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

No ha lugar al recurso de casación nº 8243/2019 interpuesto en representación de CONSTRUCCIONES ALPI, S.A. contra la sentencia de la Sección 1ª Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de 1 de octubre de 2019 (recurso 666/2017); sin imponer las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes y manteniendo, en cuanto a las costas del proceso de instancia, el pronunciamiento de la sentencia recurrida.

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). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores,

traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.