

LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE INTERESES LEGALES PASIVOS POR DEMORA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LOS INTERESES LEGALES MORATORIOS: 1. *En el Derecho Común:* A) Régimen de Derecho Civil. Perspectiva histórica. B) La potenciación de la ejecución voluntaria de sentencias en el artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil mediante la sanción del devengo de intereses al tipo básico del Banco de España adicionado en dos puntos. Su reforma por la Ley 34/1984, de 6 de agosto. C) La Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del interés legal del dinero. 2. *En Derecho Administrativo:* A) El reconocimiento en disposiciones especiales de la obligación de la Administración de abonar intereses por demora como reacción al «privilegio tradicional del Fisco»: 1) En los contratos administrativos. Referencia histórica. Análisis de las disposiciones vigentes: respuestas diferentes para la Administración del Estado y las Administraciones Locales. 2) Los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa. B) La aplicación con carácter general de los intereses legales de demora en contra de la Administración Pública por el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria. Restricción, exorbitancia y ambigüedad. La deseable extensión del interés básico del Banco de España. C) Alcance de alguna de las disposiciones de Derecho Común en el Derecho Administrativo: 1) La incidencia de la Ley 24/1984. La transformación sufrida durante su tramitación en el Congreso de los Diputados. La unificación del régimen del interés legal. 2) El problema de la interpretación de la expresión «salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria» del artículo 921.5 LEC.—III. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO: 1. *La cuantía de los intereses legales pasivos de las Administraciones Públicas:* A) De la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos: a) El suplemento de dos puntos del artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. B) ¿De las Comunidades Autónomas? La Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986, de 31 de enero. C) De las Administraciones Locales: 1) En general. Las doctrinas contradictorias de las Salas Cuarta y Quinta. 2) En los contratos administrativos en particular; a propósito del artículo 94.2 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales: a) Intereses devengados antes de la entrada en vigor de la Ley 24/1984. Las diferentes posturas de la Sala Cuarta, su evolución: a') La línea jurisprudencial dominante. Su crítica. b') Doctrina minoritaria. c') La confirmación de la doctrina dominante. d') Retorno a la línea minoritaria. b) Y con posterioridad a la Ley 24/1984. 3) La aplicación del artículo 921 LEC. 2. *El «dies a quo» del período de devengo de intereses:* A) En general, el reconocimiento de hasta cinco fechas diferentes. B) En especial, en la contratación del Estado: el artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el examen de la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo en materia de intereses legales por demora de las Administraciones Públicas. Se trata de un tema

que no ha gozado de especial predicamento entre nuestros autores (1), a diferencia de la atención que al tema sí se le ha dispensado por la doctrina civil (2) y tributaria (3).

El análisis de la jurisprudencia comienza en el año 1984, en que se aprueba la importante Ley sobre modificación del interés legal del dinero, de 29 de junio, cuya influencia es claramente perceptible en la doctrina legal. No pretendo hacer un tratamiento exhaustivo de la cuestión: por esta razón no se aborda el estudio de intereses convencionales, de carácter no moratorio, a favor de las Administraciones Públicas, o no regidos por el Derecho Administrativo, ni se agotan otras cuestiones no menos interesantes, que la brevedad del estudio impide plantear (el anatocismo, o devengo de intereses de intereses, la prescripción del derecho a su exigencia, la aplicación del artículo 1110 del Código Civil al Derecho Administrativo, etc.), siendo los principales temas abordados aquellos que con más frecuencia se suscitan en la jurisprudencia, los referentes al *quantum* y al *dies a quo* de los intereses.

Con carácter previo se aborda el estudio de las disposiciones legislativas, de Derecho Común y de Derecho Administrativo, que más directamente inciden sobre la materia, sin abandonar la perspectiva histórica, sumamente útil para plantear correctamente los problemas a que la jurisprudencia se enfrenta.

(1) Cfr. J. L. DAROCA TORRES, *Intereses y actualización en las deudas de la Administración*, «REDA», núm. 50 (1986), págs. 301 y ss.; E. MÍNGUEZ BEN, *Mora de la Administración y principio de igualdad*, «REALA», núm. 229 (1986), págs. 159 y ss.; J. L. VILLAR PALASI, «El pago de intereses de demora en los contratos administrativos», *Estudios de Derecho Administrativo, Libro-Jubilario del Consejo de Estado*, IEP, 1972, págs. 129 y ss.

(2) Vid., entre otros, los siguientes estudios: A. MARTÍNEZ LAFUENTE, «El interés de demora en las relaciones tributarias», en *Estudios de Derecho Tributario*, vol. I, 1979, págs. 829 y ss.; CARBAJO VASCO, *Interés legal del dinero e interés de demora*, «Crónica Tributaria», núm. 53 (1980), págs. 40 y ss.; MORILLO MÉNDEZ, «La morosidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la Ley 10/1985, de modificación parcial de la Ley General Tributaria», en *Impuestos*, II, 1985, págs. 311 y ss.; ESEVERRI, *El pago de intereses por el Fisco con ocasión de la devolución de ingresos*, «REDF», núms. 47-48 (1985), págs. 385 y ss.; M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *El interés de demora en materia tributaria*, «Crónica Tributaria», núm. 55 (1985), págs. 113 y ss., y, del mismo autor, los comentarios a los artículos 58.2.b) de la Ley General Tributaria, en AA.VV., *Comentarios a las Leyes Tributarias y Financieras*, tomo II-A, EDESA, Madrid, 1985, págs. 510 y ss., y 36 de la Ley General Presupuestaria, en AA.VV., *Comentarios a las Leyes Tributarias y Financieras*, tomo XLI, vol. 1.º, EDESA, Madrid, 1986, págs. 320 y ss.; E. GONZÁLEZ GARCÍA, su comentario al artículo 45 de la Ley General Presupuestaria, en AA.VV., *Comentarios a las Leyes Tributarias y Financieras*, *ibidem*, págs. 371 y ss.; M. A. COLLADO YURRITA, *Los intereses de demora en la Ley General Tributaria*, «REDF», núm. 56 (1987), págs. 493 y ss.

(3) Cfr. L. Díez-PICAZO, *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, tomo I, Ed. Tecnos, 1.ª ed., Madrid, 1979, págs. 477 y ss.; J. A. DORAL y J. MARINA MARTÍNEZ-PARDO, *Nuevas orientaciones sobre la obligación de pago de intereses*, «Anuario de Derecho Civil», tomo XXXII (1980), págs. 523 y ss.; J. BONET CORREA, *Las deudas de dinero*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, págs. 375 y ss.; F. VEGA, *La deuda de intereses*, «Revista de Derecho Bancario y Bursátil», núm. 24 (1986), págs. 874 y ss.; J. M. RUIZ-RICO, en AA.VV., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, tomo XV, vol. 1.º, EDESA, Madrid, 1989, páginas 752 y ss.

II. EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LOS INTERESES LEGALES MORATORIOS

1. En el Derecho Común

A) Régimen de Derecho Civil. Perspectiva histórica.

El interés legal de demora se determina por vez primera en nuestro ordenamiento en el marco de una disposición referida al mutuo, *la Ley de 14 de marzo de 1856, por la que se abole la tasa sobre el interés del capital en numerario dado en préstamo*; que contiene en su artículo octavo un mandato al Gobierno para que anualmente cifre el interés legal del dinero, previa audiencia al Consejo de Estado, fijándose en su defecto el 6 por 100 al año.

El *Código Civil*, aprobado por *Real Decreto Legislativo de 24 de junio de 1889*, recoge en su *artículo 1108, apartado segundo*, la misma tasa (4): «Si la obligación consistiere en el pago de una cantidad de dinero y el deudor incurriere en mora, la indemnización de daños y perjuicios, no habiendo pacto en contrario, consistirá en el pago de los intereses convenidos, y, a falta de convenio, en el interés legal. Mientras que no se fije otro por el Gobierno, se considerará como legal el interés del seis por ciento al año.» Tan sólo tres meses después va a rebajarse al 5 por 100, modificación operada no por una norma reglamentaria dictada en uso de la autorización concedida al Gobierno, sino por *Ley de 2 de agosto de 1889*, que suprime la referida habilitación, haciendo objeto de reserva de ley la determinación del interés legal (5).

La Ley de 7 de octubre de 1939, mantiene la reserva legal en la fijación del interés del dinero, que reduce al 4 por 100 anual, dejando a salvo los tipos de interés de cuantía diferente establecidos en disposiciones especiales vigentes. Dicha tasa se ha mantenido hasta fechas recientes, a pesar de intentos bienintencionados de reforma, como el llevado a cabo por una *Proposición de Ley, de 25 de febrero de 1976, de modificación del apartado segundo del artículo 1108 CC* (6), al hacer coincidir el interés

(4) A diferencia de la Ley de 1856, no es preceptiva la audiencia al Consejo de Estado, ni se exige del Gobierno la fijación anual del interés legal, sino que se le confiere genéricamente la potestad de actualizarlo; quizá porque, durante la vigencia de aquella Ley, incumplió su obligación.

(5) Resulta interesante referir el contenido de esta breve Ley, cuya estructura (el artículo primero define el interés legal; el segundo, el ámbito de aplicación; y el tercero incorpora una disposición derogatoria) será reproducida en sucesivas reformas legislativas. Artículo primero: «El interés legal que, salvo estipulación en contrario, debe abonarse por el deudor constituido legítimamente en mora, y en los demás casos en que aquél sea exigible con arreglo a las leyes, será, mientras otra cosa no se disponga, el del 5 por 100 anual, o cualquiera que fuere la naturaleza del acto o contrato que de dicha obligación se derive.» Artículo segundo: «Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a las obligaciones que se contraigan en lo sucesivo y a aquellas otras en que el derecho a exigir el interés legal por falta del convenio, nazca o se declare por autoridad competente con posterioridad a la promulgación de la misma, sin que por ningún concepto pueda dársele efecto retroactivo.» Artículo tercero: «Quedan derogadas todas las disposiciones anteriores contrarias a la presente Ley.»

(6) Su artículo primero modificaba en estos términos dicho precepto: «Mientras no

legal con el interés básico, o de redescuento, del Banco de España, fijado por última vez en el 8 por 100 anual por la Orden Ministerial de 23 de julio de 1977, en ausencia de pronunciamiento del Gobierno, que recobraría así la autorización para determinar el interés legal, suprimida por las reformas de 1899 y 1939.

- B) *La potenciación de la ejecución voluntaria de sentencias en el artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil mediante la sanción del devengo de intereses al tipo básico del Banco de España adicionado en dos puntos. Su reforma por la Ley 34/1984, de 6 de agosto.*

Una primera reacción del legislador, ante las injusticias que provoca el mantenimiento de un tipo de interés legal, el 4 por 100, notablemente inferior al normal del dinero (7), va a tener lugar en el ámbito procesal civil (8) con la introducción del artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por Ley 77/1980, de 26 de diciembre, de clara vocación generalizadora, a pesar de haber nacido pensando en un supuesto concreto (9).

se señale otro por el Gobierno, se considerará como legal el interés básico fijado por el Banco de España que esté vigente a la fecha del cumplimiento de la obligación.» La referencia al interés básico del Banco de España, a primera vista, pudiera resultar sorprendente. No lo es tanto atendiendo a su origen. Cuando en el año 1976 se presenta esta proposición en la Comisión de Justicia, se hallaba en tramitación ante la de Presupuestos el Proyecto de Ley General Presupuestaria, cuyos artículos 36 y 45 cifraban el interés de demora a favor y en contra de la Hacienda Pública en el interés básico del Banco de España. Se pretendía con ello hacer coincidir las esferas de derecho privado y público. Vid. la intervención del Procurador Sr. Madrid del Cacho en el debate en comisión de la LGP («Diario de Sesiones de las Comisiones», núm. 689, 10 de marzo de 1976, pág. 18).

(7) Es elocuente la *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley «por el que se complementa el artículo 360 de la Ley de Enjuiciamiento Civil»*: «La constante pérdida del poder adquisitivo del dinero y los profundos cambios operados en nuestra sociedad en relación con lo que puede considerarse el interés normal o usual de aquél, deben tener su adecuada repercusión en materia procesal, a fin de evitar los graves perjuicios económicos que para quien ha obtenido una sentencia favorable puede suponer el retraso en su ejecución, incluso cuando este retraso haya sido consecuencia de recursos totalmente desestimados. A esta circunstancia e indisolublemente unido a ella, aparece el hecho de que los obstáculos y dificultades que el obligado a pagar pone, no tienen, en ocasiones, otro objetivo que dilatar su efectividad para conseguir el correspondiente beneficio como consecuencia del proceso normal de erosión monetaria, llegándose por esta vía a la interposición de recursos que frecuentemente podrían ser tachados de actos en fraude de ley porque no persiguen otra finalidad que el simple transcurso del tiempo para cumplir su obligación con moneda devaluada y obtener mientras llega el momento de hacerla efectiva un interés que está, como se sabe, muy por encima del que el artículo 1108 del Código Civil fija como legal en el 4 por 100, con arreglo a la Ley de 7 de octubre de 1939» («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados», núm. 119-I, 21 de febrero de 1980, págs. 817 y ss.).

(8) La respuesta se produce en el marco de una reforma puntual de la Ley Procesal Civil, de carácter provisional, y no como reforma del artículo 1108 del Código Civil. La *Memoria* adjuntada por el Gobierno al Proyecto de Ley, en su punto cuarto, era expresiva: «Como complemento de cuanto queda dicho, se piensa que la reforma del artículo 1108 del Código Civil no resolvería el problema porque a pesar de su contenido actual los Tribunales no le aplican a las situaciones que se contemplan en este Proyecto, lo cual no parece decir que no deba ser también reformado en otro momento.»

(9) La *Exposición de Motivos* hace referencia expresa al imperativo de corregir los

«Cuando la resolución condene al pago de cantidad líquida, ésta devengará desde que aquélla fuera dictada hasta que sea totalmente ejecutada, en favor del acreedor, el interés básico o de redescuento fijado por el Banco de España incrementado en dos puntos, salvo que interpuesto recurso fuera revocado totalmente. En los casos de revocación parcial, el Tribunal resolverá con arreglo a su prudente arbitrio. Lo establecido en el párrafo anterior será de aplicación a todo tipo de resoluciones judiciales de cualquier orden jurisdiccional, salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria.»

El artículo 921 bis LEC no supone una duplicidad de intereses con los del artículo 1108 CC, pues ambos tienen ámbitos de aplicación diferentes en función de su *ratio*: éstos se devengarán, a modo de indemnización por los daños causados por el retraso culpable, hasta la sentencia que fije condena al pago de cantidad líquida, siendo entonces sustituidos por aquéllos.

Por otra parte, los intereses de la LEC presentan matices claramente diferenciadores de los previstos por el CC: el deudor no precisa de intimación para quedar constituido en mora, que se produce *ex lege* (10); se sustituye el interés del 4 por 100 por el tipo básico del Banco de España, que toma prestado del artículo 36.2 LGP; y se positiviza el requisito jurisprudencial de la liquidez de la obligación, tradicionalmente exigido por la jurisprudencia civil, que se incorpora por vez primera a una disposición legislativa.

Asimismo, el artículo 921 bis excepciona el devengo de intereses cuando se revoca totalmente la sentencia que condenó a su abono, dado el carácter accesorio del interés al fallo de la sentencia (11). Por el contrario, si sólo se produce una revocación parcial, se deja al arbitrio del Tribunal la decisión sobre la procedencia de los intereses. Este aserto ha sido objeto de duras críticas por la doctrina procesalis-

abusos cometidos en la utilización del recurso de casación penal, en los procesos seguidos por accidentes de circulación de vehículos de motor («BOCG. Congreso de los Diputados», núm. 119-I, pág. 817).

(10) Por otra parte, *los intereses del artículo 921 bis LEC tienen carácter automático*, es decir, se devengan aunque no se hubiesen solicitado. El Tribunal Constitucional, en *sentencia 167/1985, de 10 de diciembre*, afirma, en su FJ 1.º: «... en su demanda pidió la condena a los intereses del artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Tal pedimento, era, como se califica en la Sentencia de apelación, "superfluo e intrascendente", porque naciendo esos intereses no de una Sentencia declarativa, sino por imperativo de la Ley (párrafo cuarto del artículo citado) y siendo obligatorio el conocimiento de la Ley por parte de los órganos insertos en el poder judicial (que eso y no otra cosa significa el brocardo *iura novit curia*), ni hace falta pedir lo que la ley manda, ni comete incongruencia el Juez que silencia un *petitum* de tal naturaleza».

(11) Cfr. J. M. PUGNAIRE, *Comentarios a la Ley de Reforma Urgente del Proceso Civil*, Ed. Acervo, Barcelona, 1985, pág. 65.

ta (12), y no pasó desapercibido durante la tramitación parlamentaria (13).

La Ley 34/1984, de 6 de agosto, que reforma con carácter urgente la Ley de Enjuiciamiento Civil, refunde en los apartados cuarto y quinto del artículo 921 el anterior 921 bis (14). La modificación afecta, en primer término, al *dies a quo* del devengo de intereses, que se concreta en la fecha en que fue dictada la resolución de instancia; a su cuantía, en segundo lugar, pues, por una parte, se sustituye la referencia al interés básico por el interés legal (15), adecuando el precepto a la reforma de la Ley 24/1984, sobre modificación del interés legal del dinero, y, por otra, se salva la posibilidad de que exista un interés diferente del legal por pacto de las partes o por disposición especial (16); y, por último, al arbitrio judicial en los casos de revocación parcial, al exigir al Tribunal que razone su postura.

(12) En los casos de revocación parcial —dice V. CORTÉS—, la Ley, con mal criterio, deja la solución al prudente arbitrio del Órgano Judicial. Piénsese que el recurso a la equidad en esta norma no lo es en función interpretadora, sino como fundamento de una resolución judicial. Sin embargo, no se entiende que la equidad no sea fundamento de la resolución judicial cuando la sentencia es confirmada íntegramente y que lo sea cuando la sentencia es revocada parcialmente. Lo lógico hubiera sido que el legislador hubiera impuesto la misma solución para ambos casos, variando, eso sí, la base sobre la que aplicar el tipo de interés fijado, dejando de lado el siempre conflictivo «prudente arbitrio» (cfr. *Comentarios a la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 669).

(13) En efecto, en el *Dictamen de la Comisión de Justicia e Interior del Senado* se concretaba el ámbito de alcance del arbitrio judicial en los siguientes términos: «Si interpuesto recurso, la resolución fuera revocada parcialmente, el Tribunal resolverá con arreglo a su prudente arbitrio si el interés de demora, desde aquella fecha, debe ser el establecido en el presente artículo o el interés legal» —«BOCG. Senado», núm. 125 (c), 31 de octubre de 1980, págs. 5 y ss.—. Sin embargo, el Congreso, en la aprobación definitiva, rechazará las modificaciones introducidas por la Comisión.

(14) «Cuando la resolución condene al pago de una cantidad líquida, ésta devengará en favor del acreedor, desde que aquélla fuere dictada en primera instancia hasta que sea totalmente ejecutada, un interés anual igual al del interés legal del dinero incrementado en dos puntos, o el que corresponda por pacto de las partes o disposición especial, salvo que, interpuesto recurso, la resolución fuera totalmente revocada. En los casos de revocación parcial, el Tribunal resolverá conforme a su prudente arbitrio, razonándolo al efecto.» El apartado quinto mantiene la redacción del párrafo segundo del artículo 921 bis.

(15) La sustitución por el interés legal no estaba prevista inicialmente en el Proyecto de Ley; ésta tiene lugar en el Senado, tras el *Informe de la Ponencia*, el 4 de junio de 1984 —«BOCG. Senado», núm. 128 (d), pág. 215—. Por entonces se hallaba pendiente de aprobación la Proposición de Ley de modificación del interés legal del dinero —se aprueba definitivamente el 29 de junio—, que sufre un importante proceso de transformación tras su aprobación por la *Comisión de Economía, Comercio y Hacienda* el 18 de abril de 1984 («BOCG. Congreso de los Diputados», núm. 62-II, pág. 270/7), al definir el interés legal por remisión a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o el interés básico del Banco de España, cuando en la Proposición de Ley únicamente se contemplaba la previsión del interés básico. En conclusión, la sustitución del interés básico por el interés legal obedece a este cambio, toda vez que éste ha dejado de identificarse exclusivamente con aquél.

(16) Originariamente, esta salvedad se introduce pensando en intereses de cuantía superior al legal, matiz éste que luego no ha pasado a la Ley. Así, vid. la enmienda de adición núm. 60, presentada por el Senador J. M. Lafuente López —«BOCG. Senado», núm. 128 (c), 11 de mayo de 1984, pág. 75—.

C) *La Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del interés legal del dinero.*

Completando la inicial respuesta dada por la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley 24/1984 extiende la protección de los acreedores al período anterior a la resolución judicial condenatoria al pago de cantidad líquida. Su *Exposición de Motivos* es sumamente ilustrativa de la necesidad de la Ley: «La permanencia del cuatro por ciento como tipo del interés legal del dinero resulta, por tanto, obsoleta respecto a la realidad social (17), discriminatoria frente a la que rige para los derechos y obligaciones de la Hacienda Pública (18), y favorecedora de todo tipo de incumplimientos hasta el momento en que por recaer resolución jurisdiccional condenatoria entre en juego el artículo 921 bis de la LEC.»

Rompiendo con nuestra tradición jurídica de disponer mediante Ley un tipo fijo del interés legal, la Ley de modificación del interés legal del dinero, en su artículo primero, lo determina por aplicación del tipo básico del Banco de España vigente al día en que comience su devengo, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca uno diferente (19). Se concilian de esta manera la necesaria flexibilidad en la determinación del interés legal, que, no olvidemos, es un importante instrumento de política monetaria, con las exigencias de cobertura legal (20). Un artículo segundo, que delimita el ámbito general de aplicación de la Ley, en términos que nos son ya conocidos de las Leyes de 1899 y de

(17) Es obsoleta respecto a la realidad social porque, como señala el *Preámbulo*, «no obstante la elevación de los tipos de interés en el mercado, la Ley de 7 de octubre de 1939 que había fijado el interés legal del dinero a que se refiere el apartado segundo del artículo 1108 del Código Civil en un cuatro por ciento anual, no había sido modificada».

(18) Y discriminatoria, explica igualmente el *Preámbulo*, porque «el artículo 15.1 del Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre, modificó el artículo 58.2.b) de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, de forma que para las deudas tributarias se toma como interés de demora el interés básico del Banco de España, vigente al practicar la liquidación. La Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, recogió este mismo criterio en su artículo 36.2 extendiéndolo a la totalidad de los derechos y obligaciones de la Hacienda Pública».

(19) En su aplicación, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales han modificado la cuantía del interés legal. La *Ley de 20 de diciembre de 1984 (Disposición Adicional 9.ª)* lo fija en el 11 por 100 para el año 1985; la *Ley de 27 de diciembre de 1985 (DA 12.ª)*, en el 10 por 100; la *Ley de 23 de diciembre de 1986 (DA 19.ª)*, en el 9,5 por 100; la *Ley de 23 de diciembre de 1987 (DA 4.ª)*, en el 9 por 100; la *Ley de 28 de diciembre de 1988 (DA 4.ª)* lo mantiene en el 9 por 100, prorrogando su vigencia durante el ejercicio de 1990, por virtud de la *DA 1.ª del R. Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre*, hasta la aprobación de la *Ley de 28 de junio de 1990 (DA 5.ª)*, que lo cifra en el 10 por 100. La *Ley de 27 de diciembre de 1990 (DA 2.ª)* de nuevo lo cifra en el 10 por 100.

(20) Aunque sólo sea porque existan dudas sobre si el interés de demora, en cuanto elemento de la deuda tributaria, esté amparado por el principio de reserva de ley. Vid. M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *El interés de demora en materia tributaria*, «Crónica Tributaria», núm. 55 (1985), pág. 125, nota 36.

1939 (21), y una Disposición Transitoria (22), completan la Ley, junto a sendas Disposiciones Derogatoria y Final.

2. En el Derecho Administrativo

A) *El reconocimiento en disposiciones especiales de la obligación de la Administración de abonar intereses por demora como reacción al «privilegio tradicional del Fisco».*

¿Qué sucede en el ámbito del Derecho Administrativo? ¿El interés legal es indemnizable cuando el deudor moroso es la Administración?

Tradicionalmente, la doctrina legal ha sostenido un criterio negativo: la Administración no paga intereses de demora, salvo que se hubiere pactado expresamente o lo mandare alguna disposición especial. *El privilegio tradicional del Fisco*, señala VILLAR PALASÍ (23), es una técnica que arranca del Derecho Regio, donde se afirma *Princeps in contractibus non debet usuras*. Principio que se edifica sobre un fragmento parcial de la *Lex Herennius*, justificándose la equiparación que corresponde al Fisco con los derechos del menor de edad, *Fiscus in suis contractibus usuras non dat ipse accipit*; y que a través de la jurisprudencia, que irá basándose en la vieja tradición recogida por el Consejo Real, y luego ya abstractamente en sus propias decisiones, se conservará hasta nuestros días sin ninguna o demasiada base legal (24). La jurisprudencia de la segunda mitad del pasado siglo descubre una justificación que el Tribunal Supremo dará a esta regla exorbitante: el principio de intangibilidad del gasto público, de especialidad de las partidas presupuestarias, y la inexistencia de mora culposa por la tardanza de la Administración en el pago (25).

(21) «Cualquiera que sea la naturaleza del acto o contrato de que se derive la obligación, el interés que, salvo estipulación en contrario, deberá pagarse por el deudor constituido legítimamente en mora y en los demás casos en que aquél sea exigible con arreglo a las Leyes, será el determinado conforme con lo previsto en el artículo anterior.»

(22) «La presente Ley será de aplicación a las obligaciones nacidas de hechos producidos o relaciones constituidas tras su entrada en vigor, y a todas aquellas en las que el derecho a exigir el interés, en defecto de convenio, nazca o se devengue con posterioridad a su vigencia.»

(23) J. L. VILLAR PALASÍ, «El pago de intereses de demora en los contratos administrativos», *Estudios de Derecho Administrativo, Libro-Jubilar del Consejo de Estado*, IEP, 1972, págs. 129 y ss. Sobre el tema, también, vid. J. MANZANEDO MATEOS, *Interés de demora en los contratos para el abastecimiento nacional*, núm. 54 de esta REVISTA (1967), págs. 301 y ss.

(24) «... pues la Administración —explica VILLAR PALASÍ— carece de regla sustantiva que le exima del pago de intereses. Antes al contrario, desde un punto de vista dogmático, la solución era exactamente la contraria por aplicación del artículo 16 del Código Civil y del Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911. Si en ambos preceptos se establecía la supletoriedad del Código Civil y éste impone (art. 1108) el pago de intereses, ¿por qué la Administración deniega su pago, salvo que haya precepto especial o así se haya pactado expresamente?» (cfr. *op. cit.*, págs. 133 y 134).

(25) *Ibidem*, pág. 143.

- 1) *En los contratos administrativos. Referencia histórica. Análisis de las disposiciones vigentes: respuestas diferentes para la Administración del Estado y las Administraciones Locales.*

El *privilegio tradicional del Fisco* era inconciliable con los principios de reciprocidad y buena fe que presiden la contratación, por lo que va a ser precisamente en esta materia donde primero aparecerá esa legislación especial reconociendo la obligación de abonar intereses por demora en el pago. El origen de ese régimen especial se halla en el primer *Pliego de condiciones generales para las contrataciones de obras públicas*, aprobado por *Real Orden de 14 de abril de 1836*, cuyo artículo 32, párrafo tercero, establecía que «si concluidas y recibidas éstas, no se le abonase al contratista su haber al expirar el término estipulado, podrá pretender interés por causa de retardo del pago de la suma que le resta desde dicha época». Esta legislación especial será repetida en pliego de Orden y de Circular en Circular, dando idea de hasta qué punto era vigente en la realidad la tradición de este privilegio exorbitante. Sin embargo, la jurisprudencia interpretó restrictivamente las nuevas disposiciones renovando sus justificaciones al ampararse en el principio de improductividad del capital para la Administración, la ausencia de culpa de ésta y la exigencia de liquidez y certidumbre que debe tener el crédito para producir intereses (26).

Esta doble corriente, de sentido inverso, que es observable en nuestro Derecho Administrativo tradicional, dará como resultante en la contratación el reconocimiento, ya en el siglo presente, del devengo de intereses, pero con un plazo de franquicia inicial; se intentaba compaginar el tiempo necesario para el cumplimiento de las formalidades previas al pago de fondos públicos con el interés de los particulares de recibir el importe de sus créditos contra la Administración (27).

Esta tradición jurídica pesa sobremanera en la regulación que nos ofrece el ordenamiento vigente. Ahora bien, a ésta ha de dársele un sentido distinto: el cambio operado por la introducción de la cláusula general de responsabilidad, consagrada hoy por los artículos 106.1 CE, 40 LRJAE y 121 LEF, provoca necesariamente una alteración en el significado de los intereses de demora, que pasan de ser la excepción a la regla general, a la concreción en materia contractual del régimen general establecido por la citada cláusula (28).

Las respuestas legislativas que nos depara el ordenamiento son diferentes para la Administración del Estado y las Administraciones Locales. Para éstas, el artículo 94.2 del *Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, de 9 de enero de 1953*, conforme al cual «si la Corporación no hubiere fijado en el contrato la cuantía del interés de demora o el

(26) *Ibidem*, págs. 144 y 145.

(27) *Ibidem*, págs. 151 y 152.

(28) *Ibidem*, págs. 155 y ss.; en idéntico sentido se manifiestan E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Cívitas, tomo II, Madrid, 1981, pág. 347.

tiempo que haya de transcurrir para que éste se devengue, se entenderá cifrado el primero en un 4 por 100 anual y bastará el retraso de dos meses en el pago para que pueda exigirse», y que no ha sido objeto de derogación expresa —sin perjuicio de lo que más adelante se sostenga—; en el que es perceptible la influencia de las primeras disposiciones, al consagrar la existencia de un plazo de carencia en el devengo de intereses, por una parte, y cifrar la cuantía de los intereses de demora en el 4 por 100 (29), el legal vigente al tiempo de aprobación del RCCL, por otra.

Respecto a la Administración del Estado, y sus Organismos Autónomos, la *Ley de Contratos del Estado*, en la redacción dada por la reforma de la *Ley 5/1973, de 17 de marzo*, y el *Reglamento de Contratación General*, aprobado por *Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre*, reconocen intereses de demora a cargo de la Administración por retraso en el pago de certificaciones de obra (*arts. 47.2 LCE y 144.1 RGC*), en el pago del saldo resultante de las liquidaciones provisional y definitiva de las obras (*art. 172.4 RGC y arts. 57.2 LCE y 176 RGC*, respectivamente), así como en el contrato de suministros, (*arts. 91.2 LCE y 264 RGC*) por retraso en el abono de los mismos entregados a la Administración (30). Todos estos preceptos presentan características similares: un plazo de franquicia inicial, en el sentido que ya conocemos de los antecedentes legislativos, que oscila entre los tres, seis y nueve meses; y la exigencia de interpelación escrita (31), entendida no como presupuesto de constitución en mora de la Administración (ésta se produce *ex lege* conforme al artículo 1100.2 CC, por el transcurso del plazo de carencia), sino como condición del nacimiento de la obligación de pago de los intereses. El problema más interesante que esta serie de preceptos plantea en la jurisprudencia es la determinación del momento inicial o *dies a quo* del período de devengo de intereses, provocado por la ambigua redacción del artículo 47 LCE.

2) *Los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa.*

La segunda vía de rectificación legislativa al *privilegio tradicional del Fisco* tiene lugar en el ámbito de la expropiación forzosa (32). Los *artícu-*

(29) Es característica de las primeras disposiciones contractuales la fijación numérica de un determinado tipo de interés, reflejo del legal vigente, en lugar de remitirse a éste, técnica que se utiliza por última vez en el RCCL. Lo cual es lógico si se tiene en cuenta que en aquellas fechas el interés legal no es objeto de modificaciones constantes y periódicas, como hoy sucede; al contrario, éstas son escasas y esporádicas.

(30) Las disposiciones referidas al contrato de obras son aplicables, en virtud de la supletoriedad establecida por el artículo 67 LCE, al de gestión de servicios públicos.

(31) La necesidad de reclamación escrita, que junto al plazo de franquicia se configura como especialidad del devengo de intereses legales pasivos en el Derecho Administrativo, se introduce por vez primera en la *Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado de 8 de abril de 1965*, que desarrolla la *Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963*, cuya Base V, apartado quinto, afirmaba que la constitución en mora de la Administración estaría sujeta a los requisitos que se establecieran; a diferencia de lo establecido en el punto segundo de la misma Base, al afirmarse que la constitución en mora del contratista no requerirá interpelación o intimación previa por parte de la Administración.

(32) Claros precedentes del régimen vigente, la *Ley de Expropiación Forzosa de 10*

los 56 y 57 de la *Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954* (33), completados por los artículos 71 a 74 de su *Reglamento, de 26 de diciembre de 1957* (34), sancionan el abono de intereses de demora por el retraso superior a seis meses en la fijación del justiprecio y en el abono del mismo. La constitución en mora de la Administración se produce automáticamente transcurrido el plazo de carencia, en términos que nos son conocidos de la legislación sobre contratación administrativa; si bien aquí no es necesaria una intimación al acreedor.

B) *La aplicación con carácter general de los intereses legales de demora en contra de la Administración Pública por el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria. Restricción, exorbitancia y ambigüedad. La deseable extensión del interés básico del Banco de España.*

Por primera vez, en el artículo 45 de la *Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977*, se reconoce la obligación de la Administración Pública de satisfacer intereses legales de demora con carácter general, rectificando el planteamiento tradicional de nuestra jurisprudencia que limitaba su reconocimiento a los supuestos en que disposiciones especiales lo demandaran expresamente.

«Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 36, párrafo segundo, de esta Ley (el interés básico del Banco de España), sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.»

de enero de 1879 y su *Reglamento de 13 de junio* del mismo año, sancionaban, en los artículos 29.2 y 48.3, el derecho del propietario expropiado al abono de intereses de demora al tipo del 4 por 100 sobre la cantidad depositada por la Administración por todo el tiempo que transcurriera desde la ocupación hasta la percepción del importe de la indemnización.

(33) *Artículo 56 LEF*: «Cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado.» *Artículo 57 LEF*: «La cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el artículo 48.»

(34) Una explicación pormenorizada sobre estos preceptos, en los primeros momentos de aplicación de la Ley, puede encontrarse en el trabajo de J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad por demora en la Ley de Expropiación Forzosa*, núm. 33 de esta REVISTA (1960), págs. 19 y ss. Y sobre la quiebra del sistema, a la vista de su experiencia, el artículo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Expropiación forzosa y devaluación monetaria*, núm. 80, también de esta REVISTA (1976), págs. 9 y ss.; y en su obra, en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ, *Curso*, cit., tomo II, págs. 285 y 286.

El artículo 45 LGP es un precepto de alcance notoriamente restrictivo, que consagra una situación de privilegio para las Administraciones Públicas y resulta, además, extraordinariamente ambiguo.

En primer lugar, *restrictivo*; por una parte, al limitar su ámbito de actuación, pues exige una resolución judicial o el reconocimiento por la propia Administración de la existencia de la obligación, y, por otra, al revestir de cautelas el nacimiento de la obligación de intereses (plazo de franquicia inicial), que tiene igual significado que en el artículo 47 LCE, de donde es tomado, y necesidad de reclamación escrita, aquí auténtica *interpellatio morae*, a diferencia de la exigida por aquel precepto (35). En segundo término, consagra un *privilegio exorbitante de la Administración* (36): los créditos de la Hacienda Pública se encuentran sujetos al

(35) A la luz de estas consideraciones resultan sorprendentes algunas de las afirmaciones vertidas en el debate de la Comisión de Presupuestos previo a la aprobación de este artículo. Así, el Procurador Sr. Gorostizaga (miembro de la Ponencia) afirmaba: «Quizá lo que de alguna manera haya que hacer es desvirtuar esa idea que pudiera pesar en el ánimo de algunos señores Procuradores de que había una diferencia de trato entre la Administración y el administrado. No; muy al contrario. Lo que existe precisamente es una igualdad de trato en la defensa de sus respectivos intereses...» («Diario de Sesiones de las Comisiones», núm. 689, 10 de marzo de 1976, pág. 24).

(36) Y ello a pesar de que la Ley General Presupuestaria, en su artículo 45, venga a restablecer la paridad de tratamiento de la Hacienda Pública con los particulares respecto a la cuantía de los intereses legales moratorios, rota por el *Real Decreto-ley de 27 de noviembre de 1974*, que modificó el artículo 58.2.b) de la *Ley General Tributaria*, al fijar el interés de demora a favor de la Hacienda Pública en el interés básico del Banco de España vigente al tiempo de practicarse la liquidación. Sin embargo, la igualdad respecto a la cuantía va a desaparecer nuevamente como consecuencia de la modificación parcial de la Ley General Tributaria operada por la *Ley de 26 de abril de 1985*, que da nueva redacción al artículo 58.2.b), cuantificando el interés de demora a favor de la Hacienda Pública en el interés legal incrementado en un 25 por 100, dejando a salvo la posibilidad de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado señale otro diferente. La reciente *sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1990* ha afirmado la constitucionalidad del artículo 58.2.b) LGT, sobre el que se habían suscitado serias dudas acerca de su compatibilidad con el principio de igualdad —art. 14 en relación con el 31 CE—, al introducir un trato favorable para la Administración Tributaria que discrimina a los contribuyentes, pues mientras éstos sólo tienen derecho al interés legal en la devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en el Tesoro con ocasión del pago de las deudas tributarias (art. 155.1 LGT), aquella ve incrementado su interés legal de demora en un 25 por 100 cuando el sujeto pasivo se retrasa en el pago. El TC aplica al presente supuesto la doctrina que sobre el alcance del principio de igualdad ha elaborado. En el Fundamento 9.º de la sentencia se rebate la pretendida tacha de inconstitucionalidad: *Primero. Los supuestos de hecho contemplados en los artículos 28.2.b) y 155.1 LGT no son iguales ni homogéneos*; esa pretendida igualdad aparece desmentida por el artículo 31.1 CE, que autoriza al legislador para que atribuya a la Administración las potestades necesarias para lograr el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, resultando que la infracción al artículo 14 CE sólo se produce por la desigualdad que introduce una diferencia de trato entre situaciones que pueden considerarse iguales. *Segundo. Tal diferencia, lejos de ser arbitraria, tiene una justificación objetiva y razonable*: la clave de la diferenciación se cifra en evitar el grave perjuicio que para la Hacienda Pública supondría que los contribuyentes dejaran de pagar tempestivamente en masa sus cuotas tributarias. En cambio, cuando el legislador señala que al particular se le conceda el interés legal, sin incremento alguno, trata simplemente de compensar a través de un módulo objetivo la producción de un perjuicio que puede decirse que no haya sido buscado deliberadamente por la Administración. *Tercero. La medida adoptada por el legislador no es tampoco desproporcionada respecto de las consecuencias a las que se llega*; así afirma que el incremento del 25 por

principio *dies interpellat pro homine*, y devengan intereses desde el día siguiente a su vencimiento; en cambio, el particular precisa de interpelación escrita para constituir en mora a la Administración, que goza de un período de franquicia inicial de tres meses, y la reclamación es su *dies a quo*. Y, por último, el artículo 45 LGP es un *precepto extraordinariamente ambiguo* que suscita interesantes problemas interpretativos. Primero, ¿a partir de qué «resolución judicial», la sentencia de instancia o la definitiva, se ha de iniciar el plazo de carencia de los tres meses? Segundo, ¿cuál es el acto de «reclamación» que el precepto configura como *dies a quo* del cómputo de intereses?; es decir, ¿es necesaria una nueva intimación escrita una vez reconocida la obligación por decisión administrativa o judicial, o cabe entender que, bien la petición que desemboca en el reconocimiento por la Administración, bien la reclamación judicial que da lugar a la sentencia condenatoria, equivalen a la *interpellatio* que exige el artículo 45 LGP? Tercero, ¿cuál es el *dies a quo* del período de devengo de intereses? Cuestión estrechamente ligada a la anterior, pues, si no es precisa una nueva interpelación, el día inicial será el siguiente al transcurso del plazo de los tres meses, mientras que si lo es, será el de la reclamación una vez agotado aquel período.

En vigor la LGP, supuso la doctrina (37) que las referencias al «interés legal», es decir, el 4 por 100 de la Ley de 7 de octubre de 1939, contenidas en las disposiciones anteriores sobre contratación administrativa y expropiación forzosa, debían entenderse sustituidas por el «interés básico del Banco de España», que aunque es de fijación coyuntural, suele andar por el doble de esa tasa; aun cuando, a pesar de la extensión, la técnica del interés legal sea insuficiente para cubrir el quebranto patrimonial que la demora causa (38).

¿Con qué alcance, a qué supuestos, y cómo es aplicable la innovación que introducen los artículos 36.2 y 45 LGP?

El problema del alcance se plantea por la interpretación de la expresión «Hacienda Pública» que se contiene en el artículo 45 LGP, pues el artículo 2 de esta Ley, al delimitar el ámbito de aplicación de la norma, define a aquélla como el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o sus Organismos Autónomos. ¿Significa ello acaso que no es trasladable a las Administraciones Locales tal innovación?

La LGP afectaría, en principio, a los artículos 56 y 57 LEF, así como a los preceptos de la LCE, artículos 47, 57 y 91, y del RGC, artículo 172, que igualmente reconocen intereses legales moratorios. Más problemática sería la aplicación al artículo 94.2 RCCL, habida cuenta que éste se refiere expresamente al tipo del 4 por 100, interés legal vigente cuando en

100 sobre el interés legal no resulta desproporcionado habida cuenta de los tipos de interés existentes en el mercado financiero. Una apostilla al segundo de los argumentos: el Tribunal olvida que la Administración dispone de un formidable aparato sancionador para evitar tales conductas y, además, presume en aquélla la buena fe en su morosidad; extremo éste difícilmente creíble a la vista del volumen de decisiones judiciales que constituyen precisamente el objeto de este trabajo.

(37) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso*, cit., tomo II, pág. 286.

(38) *Ibidem*, pág. 286.

1953 se aprueba el RCCL, amén de tratarse de un precepto referido a los Entes Locales.

Por último, la apelación a la LGP lo es a los solos efectos de la cuantía de los intereses, no al modo y momento en que éstos se devengan, que siguen rigiéndose por sus legislaciones específicas (39).

C) *Alcance de alguna de las disposiciones del Derecho Común en el Derecho Administrativo.*

- 1) *La incidencia de la Ley 24/1984. La transformación sufrida durante su tramitación en el Congreso de los Diputados. La unificación del régimen del interés legal. Sus consecuencias.*

La Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del interés legal del dinero, tiene su origen en una *Proposición de Ley*, presentada en el Senado por el Grupo Popular (40), que pretendía actualizar el interés legal del dinero por remisión al tipo del interés básico del Banco de España, consiguiendo al mismo tiempo la equiparación con los intereses moratorios activos y pasivos de la Hacienda Pública, mediante la modificación del artículo 1108.2 CC (41), «eliminando el efecto de reserva formal producido por la Ley de 7 de octubre de 1939» (42), si bien «no se limita a derogar la Ley de 1939 de modo que recobre virtualidad el artículo 1108, segundo, del Código Civil», sino que «por semejanza a lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley General Presupuestaria se vincula la tasa del interés del dinero a la determinación del tipo de interés básico del Banco de España». Los efectos de la Proposición, enmarcada dentro de una reforma del Código Civil, pretendían contraerse exclusivamente a la esfera privada. En consonancia con este alcance, la Proposición de Ley incorporaba una Disposición Derogatoria, que extendía sus efectos a la Ley de 7 de octubre de 1939, la norma que regía el interés legal en las relaciones *interprivatos*, así como un artículo segundo (43) que define el

(39) *Ibidem*, pág. 286. Si bien estos autores se están refiriendo al específico supuesto de los artículos 56 y 57 LEF, por ser en sede de expropiación forzosa donde abordan el problema.

(40) «BOCG. Senado», núm. 51 (a), 26 de octubre de 1983, págs. 1 y ss.

(41) El artículo primero de la Proposición decía: «se modifica el párrafo segundo del artículo 1108 del Código Civil, de 24 de julio de 1889, que quedará redactado del siguiente tenor: El interés legal del dinero se determinará aplicando el tipo básico del Banco de España vigente el día que comience el devengo de aquél» —«BOCG. Senado», núm. 51 (a), 28 de octubre de 1983, pág. 2—.

(42) En palabras de la *Exposición de Motivos* de la Proposición de Ley, que, por otra parte, va a incorporarse al texto definitivo de la Ley sin modificación respecto a la redacción originaria. Adviértase la incorrección de la *Exposición de Motivos*, que atribuye a la Ley de 1939 la introducción del «efecto de reserva formal», cuando la congelación de rango tiene lugar en la Ley de 1899.

(43) «Cualquiera que sea la naturaleza del acto o contrato de que derive la obligación, el interés legal que, salvo estipulación en contrario, deberá pagarse por el deudor constituido legítimamente en mora y en los demás casos en que aquél sea exigible con arreglo a las Leyes, será el determinado conforme al artículo 1108 del Código Civil, a no ser que tuviera fijada otra cuantía en disposiciones especiales» —«BOCG. Senado», núm. 51 (a), 26 de octubre de 1983, pág. 2—.

ámbito de aplicación general del interés legal del dinero «como ya ocurriera en la Ley de 7 de octubre de 1939», «dejando a salvo lo dispuesto en leyes especiales»; entre las que sin duda se encuentran la LGP, artículo 36.2, y el RCCL, artículo 94.2.

Asumiendo una enmienda socialista, el *Informe de la Ponencia* planteaba una disposición de carácter más amplio (44) al prever la eventual sustitución del instrumento del tipo básico del Banco de España por acuerdo del Gobierno y dejando a salvo la posibilidad de la existencia de disposiciones legales especiales que señalasen otra cuantía. A pesar de las modificaciones introducidas, la Proposición conservaba su alcance y significado originario, si bien se independiza del Código Civil, configurándose como una disposición autónoma. Congruentemente, la Disposición Derogatoria ampliaba su alcance al párrafo segundo del artículo 1108 CC, al ser desplazado éste como marco de la reforma, y a la Ley de 2 de agosto de 1899 (45); y es abandonado el artículo segundo de la Proposición al incorporarse la salvedad a las disposiciones especiales en el artículo primero.

La *Comisión de Economía, Comercio y Hacienda*, que gozaba de competencia legislativa plena, acoge una enmienda transaccional socialista que remite, ya definitivamente, la determinación del interés legal del dinero al tipo básico del Banco de España, o al que determine la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Es en este momento cuando la Proposición desborda el ámbito del Derecho Privado extendiendo su cobertura al Derecho Público. *Se logra así unificar el régimen legal de demora en las relaciones jurídico-privadas con el de los créditos y obligaciones de la Administración Pública* (46). Dos van a ser las consecuencias que se derivan de esta transformación. En primer término, se incorporan a la tabla de preceptos de la Disposición Derogatoria los artículos 58.2.b) LGT y el 36.2 LGP, que regían, hasta la fecha, el interés legal activo y pasivo de la Hacienda Pública. Y, en segundo lugar, la salvedad de tipos especiales de interés contenida en el artículo primero de la Proposición, en la redacción de la Ponencia, ha desaparecido (47); sin que, al recobrar

(44) «El interés legal se determinará aplicando el tipo básico del Banco de España vigente al día en que comience el devengo de aquél, o el que en su sustitución fije el Gobierno, salvo que en disposiciones especiales se hubiese fijado otro interés para determinadas obligaciones» («BOCG. Congreso de los Diputados», núm. 62-1-3, 13 de marzo de 1984, pág. 270/5).

(45) Lo que no deja de ser técnicamente incorrecto, porque la Ley de 7 de octubre de 1939, en su artículo cuarto, derogó todas las disposiciones anteriores contrarias, entre ellas la Ley de 2 de agosto de 1899.

(46) Son claras las palabras del representante socialista, Sr. Calahorra Téllez, en defensa de las enmiendas transaccionales: «Esta figura del tipo de interés legal del dinero no estaba clara y aparecía dispersa en nuestro ordenamiento jurídico como una circunstancia vigente en su día y producto de una economía de guerra, por eso hay que tratar de establecer con nitidez algo inequívoco, que sirva tanto para las deudas del Estado como para las deudas de particulares con el Estado, e incluso, para los contratos privados cuando no se establezca estipulación en contrario» («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 184, año 1984, pág. 4698).

(47) A pesar de lo cual se mantiene subsistente, en el texto de la *Exposición de Motivos* de la vigente Ley 24/1984, la referencia a los tipos especiales: «Como ya ocurriera en la Ley de 7 de octubre de 1939, se determina además expresamente el ámbito general de

virtualidad el artículo segundo, que determinaba el ámbito de aplicación del interés legal, se integre en éste. La supresión es perfectamente coherente: una Ley que pretende unificar el régimen del interés legal de demora no consiente el establecimiento de cuantías diferentes en otras disposiciones. La aplicación al Derecho Administrativo se traduce en la *derogación del artículo 94.2 RCCL, precepto olvidado por el legislador en la anterior Disposición Derogatoria* (48).

2) *El problema de la interpretación de la expresión «salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria» del artículo 921.5 LEC.*

La LEC, aplicable supletoriamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, por virtud de la Disposición Adicional 6.ª LJ, afirma en el apartado quinto de su artículo 921 la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior a todas las resoluciones judiciales de cualquier orden jurisdiccional que contengan condena al pago de cantidad líquida, *salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria*. Remisión que ha de entenderse efectuada a los artículos 36.2 y 45 LGP, conforme a los cuales, recordemos, si la Administración no pagare al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial habrá de abonarle el interés legal del dinero vigente el día en que venza el plazo, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

¿Cómo incide la remisión del artículo 921 LEC a las «especialidades previstas para la Hacienda Pública por la LGP» sobre aplicación del suplemento de dos puntos a las sentencias condenatorias de las Administraciones Públicas al pago de cantidad líquida? Si observamos las diferencias existentes entre los artículos 921 LEC y 45 LGP, éstas serían dos. Por una parte, la forma y el momento de devengo de los intereses: mientras que en la LEC éstos se devengan automáticamente, una vez dictada la resolución judicial que condene al pago de una cantidad líquida, sin necesidad de *interpellatio*; en la LGP existe un período de carencia de tres meses desde la notificación de la resolución judicial (o del reconocimiento de la obligación por la Administración, en su caso) y es preciso previa reclamación escrita. Y, por otra, la cuantía de los mismos: en la LGP se

aplicación de este interés legal, dejando a salvo lo dispuesto en Leyes especiales...» El *lapsus* se repite a propósito de la referencia al interés básico como único parámetro de determinación del interés legal.

(48) Sin embargo, el *Texto Refundido de la LGP, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre*, tras una azarosa gestación, altera el contenido del artículo 36.2 LGP, pues no sólo sustituye la referencia al interés básico del Banco de España por el interés legal, recogiendo la modificación de la Ley 24/1984, sino que va más allá al introducir la excepción de lo establecido en Leyes especiales, incurriendo, a mi juicio, en *ultra vires*: «el interés de demora será el interés legal del dinero vigente el día en que venza el plazo señalado en el número anterior, *sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales*».

reconoce un interés anual igual al del interés legal del dinero, y en la LEC se incrementa en dos puntos el mismo interés.

¿Cuáles de estas diferencias constituyen las «especialidades previstas por la LGP para la Hacienda Pública»? Desde luego, no creo que la cuantía sea una especialidad de la LGP. En efecto, el hecho de que la LEC reconozca un suplemento de dos puntos sobre el interés legal, responde a la *ratio* del precepto: compeler de forma indirecta a la ejecución voluntaria de las sentencias judiciales, so pena de elevar la cuantía de la condena por el transcurso del tiempo sin ejecutar (49). En cambio, sí constituye una especialidad de la LGP la forma y el momento en que se devengan los intereses. La LGP ha juzgado conveniente que cuando se condene a la Hacienda Pública, para que nazca el derecho al devengo de intereses, sea precisa la interpelación y la existencia de un plazo de carencia (50). Esta interpretación sobre cuáles sean las *especialidades previstas para la Hacienda Pública por la LGP* conduce a la siguiente tesis: cuando una resolución judicial condene a las Administraciones Públicas al pago de una cantidad líquida, ésta devengará un interés anual igual al legal del dinero incrementado en dos puntos, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la resolución judicial, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

Si afirmáramos que también constituye una especialidad de la LGP la cuantía del interés —sólo el legal del dinero, sin el incremento de dos puntos—, negaríamos, en definitiva, la aplicación del artículo 921 LEC a las Administraciones Públicas al haber eliminado, *de facto*, todas las diferencias que había entre la LEC y la LGP. Lo que no es de recibo por dos razones: primero, porque el artículo 921 LEC quiere extender su mandato a las resoluciones de todos los órdenes jurisdiccionales, y si quisiera excluir las sentencias condenatorias a las Administraciones Públicas, lo hubiera hecho directamente, sin más, en lugar de remitir a la salvedad de

(49) DAROCA TORRES aporta, además, otros argumentos. En primer lugar, sería paradójico que el Estado, que hasta la Ley de 1984 había pagado un tipo de interés más alto que los demás deudores, a partir de esta Ley, que precisamente pretende unificar para todos el interés legal, pague dos puntos menos que los demás en los casos de resolución judicial. Además, el sistema de los artículos 36.2 y 45 LGP consistía en colocar en la misma situación a la Administración y al administrado en lo relativo al tipo de interés. Por consiguiente, si en este precepto quisiera verse una especialidad, un privilegio, para la Hacienda Pública, habría que aplicar también este privilegio, excluyendo el artículo 921 LEC, en favor del administrado, que, por tanto, cuando fuere condenado judicialmente a satisfacer una cantidad líquida a la Hacienda Pública no pagaría más que el interés legal, a diferencia de los casos en que su acreedor judicial fuera otra persona (cfr. *op. cit.*, págs. 205 y 206).

(50) Sin embargo, a juicio de DAROCA, tampoco existe especialidad respecto a la reclamación, que entiendo está eliminada por los artículos 2 y 17 LOPJ, que suprimen la necesidad de cualquier intimación por parte del acreedor para poner en mora a la Administración en relación con la ejecución de sentencias; ni respecto al plazo, pues conceder a la Administración una franquicia de tres meses en el pago de intereses puede suponer también una quiebra del principio indemnizatorio, contrario al artículo 106 CE, que obliga a la Administración a indemnizar «toda lesión» que sufra el perjudicado, lo cual no tendría efectividad si durante el plazo indicado la Administración dejara de pagar intereses. En consecuencia, el artículo 45 LGP carece de virtualidad alguna (cfr. *op. cit.*, pág. 208).

sus especialidades (51); y segundo, no existe justificación alguna que permita a las Administraciones Públicas eludir el cumplimiento de la *ratio* del artículo 921 LEC, que se vería desconocida si no se sancionara la ejecución tardía, e incluso la no ejecución voluntaria, de las sentencias con un incremento del porcentaje del interés.

III. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO

1. *La cuantía de los intereses legales pasivos de las Administraciones Públicas*

A) *De la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos.*

Las Salas de lo Contencioso-Administrativo del TS (52) sancionan el devengo de intereses en contra de la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos al tipo del interés básico del Banco de España, por aplicación de los artículos 36.2 y 45 LGP —o del legal correspondiente, una vez modificados aquéllos por la Ley 24/1984—, en detrimento del 4 por 100 legal vigente hasta esta Ley, al que se remitían la LEF y LCE. Así lo podemos observar, por ejemplo, en la *sentencia de 13 de junio de 1988 (4616) (M. Garayo Sánchez)*, FJ 5.º:

«... es criterio de la Sala en relación con la cuantía de los intereses, reiteradamente sostenido en fundamento, que

(51) El propósito del legislador de extender la norma contenida en el artículo 921 bis a todos los órdenes jurisdiccionales es patente a lo largo de toda su elaboración parlamentaria. En la *Exposición de Motivos* que acompañaba al Proyecto de Ley se afirma que «... se considera como solución más favorable entre las diversas opciones que se ofrecen desde el punto de vista técnico la de añadir dos párrafos al artículo 360 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que por su ubicación dentro del propio texto legislativo y por la naturaleza de éste, tiene una amplia vocación generalizadora que conviene a los propósitos de esta Ley, que ha de ser aplicada a todos los órdenes jurisdiccionales» («BOCG. Congreso de los Diputados», núm. 119-I, 14 de mayo de 1980, págs. 818/1 y ss.). Igualmente, la *Memoria* adjuntada por el Gobierno al Proyecto de Ley señala, en su punto tercero, que «desde el punto de vista de la ubicación del precepto se ha pensado que la reforma del artículo 360 de la Ley de Enjuiciamiento Civil era la solución óptima. Este artículo está dentro de lo que puede llamarse Parte General del Enjuiciamiento, contempla además el supuesto que aquí interesa y finalmente por el carácter supletorio de esta Ley frente a todos los ordenamientos procesales parece el lugar más adecuado para llevar a cabo la reforma...». Por último, cuando en el Congreso el *Informe de la Ponencia* propone una modificación de la ubicación sistemática del precepto (inicialmente, artículo 360 LEC, en sede del Título VII del Libro I, «Del modo y forma en que han de ejecutarse las sentencias»), creando uno distinto con número bis en la LEC (el artículo 921, dentro del Título VIII del Libro II, «De la ejecución de las sentencias»), se justifica en la necesidad de «mejor servir al propósito generalizador que inspira buena parte de la reforma» («BOCG. Congreso de los Diputados», núm. 119-I, 14 de mayo de 1980, pág. 818/1).

(52) Las referencias a las Salas de lo Contencioso-Administrativo del TS han de entenderse referidas, mientras no se diga lo contrario, a las antiguas Salas Tercera, Cuarta y Quinta, hoy constituidas como única Sala Tercera, tras la aprobación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial. Se cita, entre paréntesis, por el Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia.

ahora sólo se apunta, en que *la situación existente hasta la vigencia de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 —en cuya virtud el interés legal, y por ende, el de demora a que se refieren aquellas normas de la Ley de Expropiación Forzosa, venía establecido en el 4 por 100 por imperativo del artículo 1108 del Código Civil y de la Ley de 7 de octubre de 1939— ha de entenderse alterada por aquélla por conversión de los del Banco de España, conforme se señala en su artículo 36.2, en relación con el 45, y que ha venido a ratificar el artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil introducido por la Ley 77/1980, de 26 de diciembre, ya que la eficacia de esas normas no se contrae al ámbito estrictamente tributario, en su aspecto subjetivo, a los que resulten acreedores de las mismas, y objetivamente al conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico de titularidad del Estado o de sus Organismos Autónomos, como se corresponde al espíritu de generalidad que nítidamente luce en la Exposición de Motivos de la comentada Ley y al carácter expansivo de los preceptos que la integran.»*

Si bien la aplicación de la LGP, como ya se señaló, se limita a la cuantía del interés; el modo y *dies a quo* siguen rigiéndose por las disposiciones especiales. De este parecer es la *sentencia de 21 de abril de 1986 (2013) (A. Falcón García), FJ 5.º:*

«... sin que sea exigible la reclamación por escrito del acreedor, transcurridos tres meses del nacimiento de la obligación, pues la Ley de Expropiación Forzosa, en sus artículos 48, 52, 56 y 57, tiene una regulación específica para el nacimiento o comienzo de esta demora administrativa, por lo que la aplicación de la Ley General Presupuestaria lo es sólo a los efectos del tipo de interés exigible, mas no el procedimiento, que se rige por las normas expropiatorias, que no señalan el tipo de interés sino que se remiten al legal, fijado por otras leyes; por lo que aceptando esta petición se determina que el interés devengado con anterioridad al 27 de enero de 1977, es del cuatro por ciento, y desde esa fecha el básico del Banco de España.»

- a) *El suplemento de dos puntos del artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

¿Cómo interpreta el TS la expresión «salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria»?

La doctrina dominante (53) viene negando reiteradamente la aplicación del artículo 921 LEC, y con ello del suplemento de dos puntos sobre

(53) 20 de octubre de 1985 (4344); 22 de enero de 1986 (61); 10 de marzo de 1986

el interés legal, a la Administración del Estado y Organismos Autónomos. Cuando la condición de obligado al pago de intereses la ostenten los entes públicos que integran la Hacienda Pública, es decir, el Estado y sus Organismos Autónomos a tenor del artículo 2 LGP, la especialidad a que alude el artículo 921, apartado quinto, se traduce en que el devengo de intereses se disciplina por lo dispuesto en la LGP, artículos 36.2 y 45, considerada *lex specialis* respecto a la LEC. Valga por todas la cita a la *sentencia de 22 de enero de 1986 (61) (E. Díaz Eimil)*, FJ 2.º:

«Al no ser apreciable de oficio cuestión alguna de orden público, el estudio y resolución de esta apelación viene limitada, en virtud del principio dispositivo, al concreto problema referido, el cual debe resolverse en sentido estimatorio de la pretensión de la Administración apelante en cuanto que *la naturaleza de norma especial que tiene en este tema la Ley de Presupuestos desplaza la disposición general contenida en artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil* —hoy derogado e integrado en su artículo 921 por el 20 de la Ley de 6 de agosto de 1984— *y así lo establece el propio precepto citado al dejar a salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley de Presupuestos*, debiéndose en consecuencia revocar en este extremo la sentencia apelada en el sentido expuesto de que *los intereses que se devenguen desde la notificación de la sentencia firme hasta el completo pago de la cantidad principal serán determinados según el interés básico del Banco de España que previene el artículo 45 de la Ley de Presupuestos de 4 de enero de 1977 y no seguir el interés legal incrementado en dos puntos que establece el repetido artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil...*»

Esta línea jurisprudencial, hoy definitivamente asentada, sucede, sin solución de continuidad, a una inicial toma de postura proclive a la aplicación del artículo 921 LEC (54) según la que, como se afirma expresamente en la *sentencia de 14 de junio de 1985 (4835) (A. Botella Taza)*, Cdo. 3.º, no existe contradicción entre la aplicación de la LGP y la LEC:

«Que también en punto a intereses, la Administración apelante entiende que deben disciplinarse por la Ley General Presupuestaria y no por el artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil; alegación ineficaz por innecesaria, ya que *la sentencia recurrida se limita a reconocer el débito por intereses según bases de un precepto, el artículo 921 bis LEC*

(1034); 14 de marzo de 1986 (1243); 29 de septiembre de 1987 (6177); 13 de octubre de 1987 (7224); Auto de 13 de junio de 1989 (4611); 29 de septiembre de 1989 (6683).

(54) 20 de septiembre de 1983 (448, en el Repertorio de 1984); 26 de marzo de 1984 (1754); 22 de junio de 1984 (3731); 6 de julio de 1984 (3951); 14 de junio de 1985 (4835); 11 de noviembre de 1985 (5547); 14 de diciembre de 1985 (5938); 21 de noviembre de 1986 (7088); 14 de mayo de 1987 (3607).

de la citada Ley Procesal, derogado y refundido por Ley 34/1984, de 6 de agosto, que en su concreción a las cuantías resultantes corresponde referir a ejecución de sentencia, sin que pueda presumirse antinomia con la invocada Ley General Presupuestaria con respecto a la Ley rituaría mencionada...»

Sin embargo, esta serie de sentencias contienen diferentes pronunciamientos sobre qué entienden por aplicación del artículo 921 LEC: alguna afirma la aplicación simultánea de este precepto y los artículos 36.2 y 45 LGP sin hacer mayores especificaciones (55), otra sanciona sólo la aplicación del suplemento de dos puntos sobre el interés legal (56), una tercera reconoce el devengo de intereses en la forma y modo prevista por la LEC, pero en la cuantía de la LGP (57), y, finalmente, para completar el cuadro de combinaciones, se apela a la LGP en la cuantía, y a la LEC en la forma y modo (58).

B) *¿De las Comunidades Autónomas? La Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986, de 31 de enero.*

El Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la *Ley 23/1983, de 22 de junio, sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco*, entre ellos los artículos 49 y 53, que señalaban el interés de demora por créditos y obligaciones de la Comunidad Autónoma de Euzkadi (59) en el tipo básico del Banco de España incrementado en cuatro puntos, es decir, el 12 por 100, por entender que al señalarse el interés de demora de manera diferente a lo establecido por la LGP, se vulneraban los artículos 149.1.14

(55) 20 de septiembre de 1983 (448).

(56) 14 de diciembre de 1985 (5938).

(57) 14 de mayo de 1987 (3607). A pesar de ello, esta sentencia afirma la observancia del plazo de carencia del artículo 45 LGP, por lo que, salvo la no necesidad de *interpellatio*, supone prácticamente la inaplicación del artículo 921 LEC.

(58) 21 de noviembre de 1986 (7088). Con matizaciones en la aplicación de la LGP, pues exime de la reclamación que demanda el artículo 45 LGP.

(59) La referencia a tipos de intereses legales a favor o en contra de la Comunidad Autónoma de cuantía diferente al previsto para el Estado por la LGP no es exclusiva de esta Ley. Al menos existen dos ejemplos más. Con anterioridad a la Ley 24/1984, un *Auto del TS de 28 de noviembre de 1986 (6639) (P. A. Mateos García)* condena al abono de intereses al tipo del 15 por 100, establecido por la *Norma Presupuestaria de Navarra de 28 de diciembre de 1979*, que la Diputación Foral, en desarrollo de criterios reveladores de un justo principio de reciprocidad, deberá abonarle al acreedor intereses de demora al tipo de interés fijado para las cantidades adeudadas a la Hacienda de Navarra, determinado por *acuerdo de aquella Diputación de 26 de junio de 1980*, publicado en el «Boletín Oficial de Navarra» de 11 de julio siguiente. Y la *Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas de la Diputación Regional de Cantabria*, determina en su artículo 25 que el acreedor de la Diputación Regional tendrá derecho al cobro de intereses al tipo básico del Banco de España transcurridos tres meses desde la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación y reclame por escrito el cumplimiento de la obligación. Se detecta en su redacción una evidente analogía con el artículo 45 LGP, aun cuando la disposición se promulgue vigente la Ley 24/1984, que había sustituido la referencia al interés básico por el interés legal.

(que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre «Hacienda General y Deuda del Estado»), 149.1.6 (legislación procesal), 14 y 156 CE (que consagra el principio de coordinación con la Hacienda Estatal de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas).

El *Tribunal Constitucional*, en sentencia 14/1986, de 31 de enero, resuelve el recurso declarando la inconstitucionalidad de los referidos preceptos. En su FJ Undécimo, el Tribunal, tras afirmar la «necesidad de existencia de una regulación normativa uniforme y de vigencia para toda la Nación», dice que la determinación cuantitativa del interés de demora de estos créditos ha de merecer un tratamiento unitario en todo el territorio nacional, y fundamenta esta declaración como sigue:

«... no se advierte motivo o razón alguna para que la determinación cuantitativa oscile según cuál sea la Entidad acreedora, sino que, por el contrario, debe garantizarse a los administrados un tratamiento común, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, sobre competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

Rechazando la argumentación del Gobierno vasco, en el sentido de que no se altera la normativa básica estatal al variar el interés de demora implantando un *plus* respetando el mínimo general:

«Pero hemos de insistir en que, por lo repetidamente expuesto en esta fundamentación, lo esencial consiste en este caso no en el respeto de un concepto tributario o en el respeto de un mínimo cuantitativo, sino, precisamente, en acomodarse a lo que matemáticamente se halla fijado con carácter general. Lo mismo puede decirse en cuanto a que ha de aceptarse ese incremento de cuatro puntos fijado en la norma cuestionada, porque el interés de demora no es otra cosa que la indemnización que por incumplimiento de la obligación tributaria se impone al deudor; tesis no atendible por lo ya expuesto, esto es, porque en realidad es indiferente cuál sea la motivación, causa o justificación del devengo del interés de demora, porque siempre y en todo caso serán los mismos, y no susceptible de tratamiento diferenciado.»

Sin embargo, al determinarse el interés legal por referencia al tipo básico del Banco de España, que es cifrado en una cuantía exacta, se elimina cualquier posibilidad de desarrollo legislativo autonómico de la legislación básica. Tal problema trae causa de la utilización del artículo 149.1.18 CE como título atributivo de la competencia, interpretado ampliamente por el TC desde la sentencia LOAPA; y pudiera obviarse, llegando a idéntico resultado, invocando un título diferente: el 149.1.11 CE, sobre la base del carácter de instrumento de política monetaria que tiene el interés legal.

Y concluye refiriéndose a la aprobación de la Ley 24/1984 y su significación:

«Es imprescindible dejar aquí constancia que abona la conclusión alcanzada la promulgación de la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del interés legal del dinero; que ha puesto fin a la dispar regulación de esta cuestión según se tratara de derechos y obligaciones de la Hacienda Pública o de otras cualesquiera, como las atinentes al Derecho Privado, haciendo coincidir el interés legal de demora con el recogido en el artículo 36.2 de la Ley General Presupuestaria.»

En el FJ Decimotercero, el TC da por reproducidas las fundamentaciones utilizadas en el Undécimo al reprochar la inconstitucionalidad del artículo 53, que reconocía intereses pasivos de la Comunidad Autónoma; con una matización, la no aplicación del artículo 149.1.6 CE, al hilo de la cual se pronuncia sobre el artículo 921 LEC:

«... bien que a ello no le preste apoyo alguno la cita que su representación [del Estado] realiza del artículo 149.1.6 CE, sobre competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal, puesto que en realidad no se trata aquí de un ordenamiento y ni siquiera de un precepto de índole procesal, sino preferentemente encuadrable dentro de lo sustantivo fiscal o financiero, al ocuparse en esencia de las situaciones en las que devengan interés los créditos en contra de la Hacienda Pública, el arranque o determinación inicial de tales devengos, y cuantía de los mismos, *tesis contra la que nada arguye el contenido del artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, porque (con abstracción de que ha sido derogado por la Ley de 6 de agosto de 1984) de un lado, lo que allí se viene a reconocer es exclusivamente lo que afecta a los intereses, tras un proceso y resolución judicial, y de otra parte, y como ya quedó consignado en este mismo fundamento, *esa misma norma excluye de modo expreso en su inciso final las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria*».

De la doctrina del TC contenida en esta sentencia son extraíbles las siguientes conclusiones, en punto al devengo de intereses pasivos moratorios:

1. La deducción de la existencia de un régimen común para las Administraciones Públicas del *quantum* del interés legal, que parece ser el básico del Banco de España —o el legal que lo sustituya— previsto en el artículo 36.2 de la Ley General Presupuestaria, respecto del que el TC afirma su carácter básico.

2. A pesar de que el conflicto se plantea entre la Administración del Estado y la de una Comunidad Autónoma, la conclusión —tratamiento

unitario en todo el territorio nacional de la determinación cuantitativa del interés de demora— alcanza a todas las Administraciones Públicas: por tanto, también a las Administraciones Locales, supuesto el carácter básico de los preceptos que constituyen el régimen común, artículos 36 y 45 LGP.

3. La solución se fundamenta sin necesidad de acudir a la Ley 24/1984 (la norma que unifica el régimen del interés legal de nuestro ordenamiento) (60), lo cual tiene trascendencia a la hora de extender la doctrina del TC a supuestos en que el devengo de intereses sea anterior a la citada Ley.

4. A pesar de que el TC haga una referencia a la exclusión por el artículo 921 bis LEC de «las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria», ello no ha de entenderse como un espaldarazo a la doctrina dominante del TS que niega la aplicación del referido precepto a las Administraciones Públicas, pues el TC ni señala cuáles sean esas especialidades, ni se detiene en hacer un planteamiento, ni aborda directamente, sino de pasada, la cuestión.

C) *De las Administraciones Locales.*

1) *En general. Las doctrinas contradictorias de las Salas Cuarta y Quinta.*

La doctrina del TS en torno a las Administraciones Locales es, sin lugar a dudas, la más rica e interesante y, por ello, también la más polémica, existiendo dos tesis claramente contradictorias en Salas diferentes.

La *Sala Quinta*, en materia de *expropiación forzosa*, ha negado reiteradamente (61) la aplicación del interés básico del Banco de España a los Entes Locales, en beneficio de la tasa del 4 por 100 de la Ley de 7 de octubre de 1939, invocando al efecto dos argumentos. Primero, la exclusión de los Entes Locales del ámbito de aplicación de la LGP, con apoyo en la *Exposición de Motivos de la LGP* («... en esta enumeración de las entidades públicas que son protagonistas o destinatarias de las disposiciones de esta Ley quedan excluidas las Corporaciones Locales») y su artículo

(60) El TC, FJ 13, reputa de inocua a los efectos del recurso la promulgación de la Ley 24/1984, si bien reconoce que se trata de un elemento que coadyuva a considerar el alcance y calificación que ha de merecer la ordenación del interés pasivo de la Hacienda Pública.

(61) Estas son las soluciones que desde el año 1984 hasta la fecha han seguido esta línea: 1 de febrero de 1984 (1783); 1 de febrero de 1984 (6041); 1 de marzo de 1984 (1221); 25 de mayo de 1984 (2831); 26 de mayo de 1984 (2831); 7 de noviembre de 1984 (5391); 21 de marzo de 1985 (1088); 12 de junio de 1985 (4169); 28 de noviembre de 1985 (5538); 27 de enero de 1986 (17); 17 de febrero de 1986 (391); 28 de febrero de 1986 (441); 1 de marzo de 1986 (1019); 6 de marzo de 1986 (1030); 18 de marzo de 1986 (1030); 11 de noviembre de 1986 (6137); 28 de noviembre de 1986 (6639); 30 de diciembre de 1986 (7630); 21 de enero de 1987 (261); 27 de enero de 1987 (275); 26 de mayo de 1987 (4156); 16 de junio de 1987 (4204); 21 de noviembre de 1987 (6179); 19 de abril de 1988 (3383); 10 de diciembre de 1987 (9377); 9 de febrero de 1989 (996); Auto de 17 de mayo de 1989 (3699); 8 de junio de 1989 (4366); 27 de julio de 1989 (5637).

segundo: «La Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos Autónomos.» Y, segundo, la no derogación explícita de los artículos 56 y 57 LEF por la LGP, en el sentido de sustituir la referencia al interés legal por el tipo básico del Banco de España.

El mantenimiento a ultranza de esta postura sólo parece obedecer al temor del TS de no agravar aún más la precaria situación financiera de los Ayuntamientos. Sin embargo, esta doctrina jurisprudencial está llamada a su desaparición, habida cuenta de la derogación de la Ley de 7 de octubre de 1939 por la Ley 24/1984; por lo que los intereses que se devenguen con posterioridad al 4 de julio de 1984, fecha de entrada en vigor de aquélla, seguirán su régimen (62).

En cambio, la *Sala Cuarta* ha reconocido en asuntos de *responsabilidad patrimonial* el devengo de intereses pasivos al tipo básico del Banco de España, conforme a los artículos 36.2 y 45 LGP, sin cuestionar siquiera la aplicación de esta Ley a las Administraciones Locales. Se trata, sin embargo, de una línea jurisprudencial integrada por escaso número de sentencias (63), pues, por una parte, es infrecuente la condena al pago de

(62) Así, por ejemplo, la sentencia de 11 de diciembre de 1988 (9347) (C. González Mallo), FJ 6.º: «Los artículos 36, 43 y 45 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, sobre abono de intereses, no son de aplicación cuando la expropiación se lleva a efecto por o en beneficio de una Corporación Local o de un particular —Sentencias de 12 de junio, 28 del mismo mes y 28 de noviembre de 1985; 28 de febrero, 6 de marzo, 18 de abril y 28 de noviembre de 1986—, devengándose el legal del 4 por 100 establecido en el artículo 1108 del Código Civil desde que nace la obligación de abonarlos hasta el 4 de julio de 1984, fecha de entrada en vigor de la Ley 24/1984, de 29 de junio, a partir de aquella fecha, por tener los intereses la consideración de frutos civiles de conformidad con el párrafo 3.º del artículo 355 del Código Civil, entendiéndose producidos por días según el párrafo último del artículo 451 del mismo texto legal —Sentencias de 21 de abril y 21 de junio de 1986—, deberán abonarse en cada período los establecidos por las correspondientes Leyes Presupuestarias, hasta el 26 de noviembre de 1986, fecha de la sentencia de primera instancia, a partir de la cual su cuantificación se hará de conformidad con lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y hasta la fecha en que se dicta sentencia queda totalmente ejecutada.»

(63) *Sentencia de 29 de mayo de 1984 (3152) (E. Díaz Eimil)*, en la que el TS declara responsable al Ayuntamiento de Pamplona por la revocación indebida de una licencia, condenándole a satisfacer al recurrente una indemnización «... que devengará el interés de demora del artículo 36 LGP de 1 de enero de 1977, con el alcance que determina el propio texto legal en el artículo 45 y 921 bis LEC». *Autos de 3 de febrero y 2 de julio de 1984 (1021) (1014) (P. Martín Martín)*: en ambos, el TS conoce de un recurso de apelación interpuesto contra sendos Autos de ejecución de sentencias de este mismo Tribunal en las que se había acordado indemnizar a los recurrentes por una declaración de ruina acordada por el Ayuntamiento de Madrid, reconociendo también el derecho de los recurrentes al devengo de los intereses legales. Dice así el segundo de los Autos, Cdo. 3.º: «Que la fijación del interés legal hasta el 31 de enero de 1981, fecha de entrada en vigor de la Ley 77/1980, que incluye en la LEC el artículo 921 bis LEC, ha de hacerse con arreglo a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, cuyo artículo 45 en relación con el 36.2 ordena que se aplique el tipo básico del Banco de España vigente el día que deba hacerse el pago...» *Sentencia de 29 de junio de 1988 (5336) (M. Gordillo García)*: condenado el Ayuntamiento de Valencia a satisfacer una indemnización por daños y perjuicios, FJ 2.º, éste, «... de conformidad con el artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil después de su reforma por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, devengará a partir de la fecha de la citada sentencia en favor de la entidad acreedora y

intereses legales por la ausencia del requisito de liquidez de la obligación principal (64), y, por otra, es usual que el TS remita la fijación de intereses al período de ejecución de sentencia, desconociéndose el criterio adoptado.

¿Cuál es la razón de que dos Salas del mismo Tribunal hayan sostenido posturas antagónicas? Creo que la divergencia trae causa de las diferentes materias sobre las que se pronuncian. La Sala Cuarta, al conocer de supuestos de responsabilidad patrimonial, no dispone de una norma especial en la que apoyar la condena al abono de intereses pasivos, a diferencia de la Sala Quinta, que se ocupa de asuntos de expropiación forzosa, donde sí existen disposiciones específicas —arts. 56 y 57 LEF—. Por tal motivo, la Sala Cuarta ha de acudir a las normas que con carácter general prevén el interés moratorio en contra de las Administraciones Públicas —arts. 45 y 36.2—, no quedándole más remedio, si quiere sancionar el devengo de intereses, que aplicar el tipo por éstas previsto. Abona esta conclusión el hecho de que en la Sala Cuarta no se mantiene una postura beligerante, de afirmación expresa de la aplicación de la LGP a los Ayuntamientos, sino que se silencia la cuestión.

- 2) *En los contratos administrativos en particular; a propósito del artículo 94.2 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales.*

La especialidad de la materia viene determinada por la existencia de un precepto, el artículo 94.2 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953. La polémica tiene un contenido diferente dependiendo de cuál sea la fecha de devengo de los intereses: si el derecho a su percepción nace antes de la entrada en vigor de la Ley 24/1984, de 29 de junio, el conflicto va a presentarse entre el citado RCCL y la LGP, o eventualmente la LEC; por el contrario, si son posteriores, la colisión surge respecto de la propia Ley 24/1984. La jurisprudencia se hace eco de esta distinción, aunque no con la claridad deseable.

hasta su completo pago un interés anual igual al del interés legal del dinero sin incremento alguno para evitar la posible *reformatio in peius* en perjuicio de la Corporación Municipal apelada».

(64) A título de ejemplo, la *sentencia de 28 de febrero de 1989 (1373) (A. Bruguera Manté)*: «Tampoco puede atenderse la petición de los industriales de que hagamos incidir el cálculo de los intereses a la fecha de la reclamación y no a la de la sentencia, porque, como ya dijimos en la Sentencia de 20 de diciembre de 1988, en lo relativo a los intereses por mora nuestro Código se inspira en el principio *in illiquidis non fit mora*, y la jurisprudencia de este Tribunal señala que el pago de los intereses es una obligación que se impone al demandado por su morosidad y que no puede considerarse moroso aquel a quien se le reclama mayor cantidad de la debida —Sentencias de la Sala 1.ª de este Tribunal de 4, 5 y 8 de junio de 1966, 9 de junio de 1981, 30 de enero de 1981, 18 de octubre y 30 de noviembre de 1981 y 3 de noviembre de 1987—. En el caso actual, los industriales reclaman 4.000.000 pts., y la sentencia recurrida sólo les concede 3.405.000 pesetas. No es posible, por tanto, acceder a su petición de retroacción de los intereses a la fecha de la reclamación en vez de la fecha de la sentencia.»

a) *Intereses devengados antes de la entrada en vigor de la Ley 24/1984, de 29 de junio. Las diferentes posturas de la Sala Cuarta, su evolución.*

a') *La línea jurisprudencial dominante. Su crítica.*

En materia de contratación administrativa de las Corporaciones Locales, la doctrina dominante de la Sala Cuarta (65), que comparte el criterio de la Quinta en asuntos de expropiación forzosa, reconoce intereses pasivos al 4 por 100 conforme al artículo 94.2 RCCL, apartándose del criterio mantenido en responsabilidad patrimonial.

Dos son los argumentos esgrimidos para negar la aplicación del interés básico del Banco de España en beneficio del previsto por el RCCL. Primero, la aplicación subsidiaria a las Administraciones Locales de la LGP, en el supuesto de que fuera aplicable a éstas, a tenor de lo dispuesto tanto en la *Disposición Adicional 2.ª RCCL* —conforme a la cual la normativa de aplicación a la Administración del Estado es supletoria respecto de la Local—, como en el *artículo 109 Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, Texto Articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local* —hasta su derogación por la LRBRL, Disposición Derogatoria, apartado b)—, que al establecer la jerarquía de las fuentes de la contratación local afirma que en defecto del RCCL y LCE regirán las restantes normas del Derecho Administrativo, entre ellas la LGP (66). Segundo, el ya conocido de la exclusión de los Entes Locales del ámbito de aplicación de la LGP.

Sin embargo, esta doctrina es merecedora de crítica. Primero, la finalidad que persigue el interés de demora, compensar al acreedor el daño que sufre en su patrimonio provocado por la conducta del deudor moroso, se vería frustrada si tenemos en cuenta que las tasas de interés en el mercado actual superan notablemente el 4 por 100 anual. Segundo, el *quantum* del 4 por 100 recogido en el artículo 94.2 RCCL no es un tipo especial de interés, sino el legal vigente cuando en 1953 se aprueba el RCCL (67). Tercero, si aplicáramos el 4 por 100 del RCCL se produciría

(65) 1 de febrero de 1984 (1014); 3 de febrero de 1984 (1020); 11 de febrero de 1984 (1049); 13 de marzo de 1984 (1750); 26 de marzo de 1984 (3927); 12 de abril de 1984 (1995); 27 de junio de 1984 (3660).

(66) Así dice la *sentencia de 13 de octubre de 1987 (8651) (S. Ruiz Pérez)*, en la que el TS condena a un Ayuntamiento al abono de intereses de demora por impago de certificaciones referentes a servicios prestados por la empresa contratista del servicio de limpieza, FJ 2.º: «Ni la específica disposición del pliego de condiciones que la cifró, ni en su caso, el artículo 94 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, pueden quedar afectados o sustituidos por lo dispuesto en la Ley General de Presupuestos, porque a tenor de la doctrina que contienen las sentencias de esta misma Sala de 8 de noviembre de 1983 y 18 de junio de 1985, no sólo se encuentran excluidas las Corporaciones Locales de las destinatarias de esta Ley, sino asimismo porque las disposiciones que regulan la contratación del Estado tienen un carácter supletorio, en la ordenación de estas relaciones, respecto del Reglamento de Contratación citado.»

(67) La técnica arranca de más antiguo. Así, cuando el *Real Decreto de 7 de diciembre de 1900 aprueba el Pliego de Condiciones Generales para la contratación de las obras*

de facto una vulneración del principio de igualdad del artículo 14 CE, porque los acreedores de las Administraciones Públicas percibirían por obligaciones idénticas en su naturaleza una cuantía de interés notablemente diferente según fuere el deudor un Ente Local o la Administración del Estado e Institucional, conforme a la doctrina sentada por la sentencia del TC 14/1986, de 31 de enero. En cuarto lugar, mantener este interés supone una paradoja, pues el precepto, como todos los demás que en legislaciones especiales prevén intereses moratorios pasivos, supuso en su momento un avance sustancial en la lucha contra el tradicional *privilegio del Fisco*, que hoy se vería desconocida si propusiéramos su conservación a toda costa. Y, por último, un argumento de carácter práctico: es fundada la previsión de que los contratistas españoles cubren anticipadamente la eventualidad de los retrasos en los pagos elevando el precio de sus ofertas, y al final tal privilegio sale, paradójicamente, demasiado caro al Tesoro público (68).

b') *Doctrina minoritaria.*

Frente a la anterior línea jurisprudencial, algunas sentencias de la misma Sala parecen iniciar una brecha en la doctrina uniforme, hasta el momento, al reconocer por vez primera el devengo de intereses al tipo del interés básico del Banco de España, por una doble vía: la aplicación del artículo 921 bis LEC, y de los artículos 36.2 y 45 LGP.

En la *sentencia de 27 de febrero de 1984 (1067) (P. Martín Martín)*, el TS revoca la sentencia de instancia que había condenado a un Ayuntamiento al pago de intereses de demora a razón del 4 por 100 anual:

«... de conformidad con lo dispuesto en el artículo 921 bis LEC la cantidad a cuyo pago la sentencia apelada condena al Ayuntamiento... debe devengar desde que la sentencia fue dictada hasta que la cantidad esté pagada, al interés básico o de descuento fijado por el Banco de España, incrementado en dos puntos».

Es la *sentencia de 18 de octubre de 1984 (5000) (E. Díaz Eimil)* la primera que reconoce expresamente la aplicación del interés básico del Banco de España previsto en la LGP. Los hechos eran los siguientes: una empresa concesionaria del servicio de recogida de basuras y limpieza municipal solicitó revisión de precios que fue denegada por el Ayuntamiento; interpuesto recurso por aquélla, la Audiencia Territorial dicta sentencia por la que reconoce el derecho de la recurrente a la revisión y condena al Ayun-

públicas, su *Exposición de Motivos* justifica el cambio de la cuantía del interés, respecto del anterior Pliego aprobado por Real Decreto de 11 de junio de 1866, tras la modificación por la Ley de 2 de agosto de 1899: «... En el 39 se consigna ahora que se abonarán al contratista intereses de demora por retraso de dos meses en el pago de las certificaciones, a razón del 5 por 100, que es hoy el legal, en vez del 6 que antes se consignaba...»

(68) Así lo expresa R. PARADA, *La nueva Ley de Contratos del Estado*, núm. 47 de esta REVISTA (1965), pág. 415, citado por J. A. MANZANEDO, *op. cit.*, pág. 305.

tamiento al abono de intereses al 4 por 100. El TS confirma la sentencia en todos sus considerandos, salvo el referente a la tasa de interés aplicable, que será el 8 por 100, y no el 4 por 100; Cdo. 4.º:

«... Y en relación con la segunda de las alegaciones procede una decisión estimatoria en razón a que *el tipo del 4 por 100 que establece el artículo 94.2 del Reglamento citado es totalmente incompatible con la realidad económica y notoriamente inadecuado para cumplir mínimamente el fin de resarcimiento a que responde el interés de demora por incumplimiento de obligaciones dinerarias, como así lo ha entendido y sancionado el legislador en los artículos 36.2 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 y 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al señalar un tipo de interés de demora más acorde con las exigencias económicas y financieras actuales que el segundo de dichos artículos declara de aplicación general, y si a ello se añade que un elemental principio de igualdad no consiente que un precepto de un Reglamento aprobado en el año 1953, quizá olvidado por el legislador en el momento de realizar las oportunas actualizaciones legales, imponga un trato desigual para obligaciones de naturaleza esencialmente idéntica como son las de la Administración central y las de la Administración Local, es forzoso declarar que ese tipo de interés debe ceder, a la vista de lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil, ante lo dispuesto en el citado artículo de la Ley Presupuestaria, debiendo, por tanto, aplicarse de acuerdo con el mismo y lo establecido en la Orden Ministerial de 23 de junio de 1977, el tipo de interés de demora del 8 por 100.»*

La doctrina sentada por esta extraordinaria sentencia merece ser subrayada. En primer término, el TS utiliza los criterios interpretativos que le brinda el artículo 3.1 CC para aplicar la LGP a los Entes Locales: las normas (en este caso el artículo 94.2 RCCL) se deben interpretar según la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (incompatibilidad del tipo del 4 por 100 con la realidad económica), atendiendo al espíritu y finalidad de aquéllas (el interés de demora pretende resarcir al acreedor frente al incumplimiento por el deudor de sus obligaciones dinerarias). Y, en segundo lugar, presiente que «un elemental principio de igualdad» sería burlado si los intereses pasivos de las Administraciones Públicas devengaran un *quantum* diferente según que el deudor fuera la Administración del Estado —o sus Organismos Autónomos— o una Administración Local.

La *sentencia de 27 de febrero de 1985 (1236) (A. Botella Taza)*, que confirma la resolución de instancia anulatoria de un acuerdo municipal, por el que se aprobaba la liquidación de intereses por demora en el pago de certificaciones a la empresa concesionaria del servicio de recogida de basuras al 4 por 100, apela ya expresamente al principio de igualdad

consagrado en el artículo 14 CE para rechazar la doctrina dominante de la Sala Cuarta; Cdo. 1.º:

«Que el artículo 53 de la Ley Fundamental del Estado dispone la vinculación de todos los Poderes Públicos, expresión que obviamente incluye a todos los Tribunales, a respetar los derechos de los ciudadanos garantizados en el Título primero, Capítulo segundo, *entre ellos el de igualdad de los españoles ante la Ley, por lo cual, como quiera que la posición jurídica de acreedor es la misma para el español que ostenta el crédito frente a la Hacienda Pública, en cuanto figura fiscal de la Administración General del Estado, que para aquel que lo posea frente a una Corporación Local, la cuantía, tasa o tipo de interés postulada para este segundo caso, es decir, el 4 por 100, no puede prevalecer contra la superior reconocida por la Ley, el 8 por 100, según razona la Sala sentenciadora, para los acreedores de la Hacienda Estatal, ya que siendo idéntica la función económica que cumple el interés en ambos supuestos, y dado el carácter accesorio de los intereses con respecto de créditos *in abstracto* para la también abstracta situación de morosidad, la diferencia de tasa mencionada no encuentra otro fundamento que el de privilegio protector de las Corporaciones Locales a costa del igual trato ante la Ley de acreedores por obras o servicios cuya material igualdad de prestación tampoco autoriza a discriminar bajo este aspecto a quien contrata con el Estado o con una Corporación Local en orden a los intereses legales.»*

Por último, la *sentencia de 15 de julio de 1985 (3916) (J. M. Reyes Monterreal)* se pronuncia en el mismo sentido que las anteriores (69).

c') *La confirmación de la doctrina dominante.*

Desgraciadamente, la brecha abierta en la doctrina dominante de la Sala Cuarta es truncada por varias sentencias, cuyos Ponentes habían abogado por la aplicación del interés básico a los Entes Locales, tanto en asuntos de responsabilidad patrimonial como de contratación administrativa.

(69) Existe, asimismo, otra resolución del TS que parece seguir el criterio de la doctrina minoritaria de la Sala Cuarta. Se trata de la *sentencia de 11 de diciembre de 1984 (6535) (P. Martín Martín)*, que renuncia a condenar a una Corporación Local a satisfacer intereses al 8 por 100 en aras del principio de *no reformatio in peius*, al no haber apelado el acreedor Ayuntamiento la sentencia de instancia en la que reconocía intereses del 4 por 100, Cdo. 1.º: «... y en cuanto al tipo o *quantum* se pronuncia por el más favorable para la Corporación impugnante y que razones de seguridad jurídica impiden a la Sala *ad quem* profundizar en el análisis de tal problemática».

En la *sentencia de 18 de junio de 1985 (3223) (P. Martín Martín)* el TS revoca la sentencia apelada, que había reconocido intereses al tipo de interés básico, en lo referente a la cuantía, sustituyéndolo por el 4 por 100 del artículo 94.2 RCCL; Cdo. 2.º:

«Considerando que frente a la doctrina contenida en el 4.º Considerando de la sentencia apelada (aplicación analógica de los artículos 36.2 y 45 de la Ley General Presupuestaria y subsiguiente exclusión de la norma específica contenida en el artículo 94.2 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales) *cabe reiterar en aras del principio de unidad de doctrina* contenido en las sentencias de este Tribunal de 30 de marzo y 17 de septiembre de 1982, 16 de febrero, 7 de abril y 22 de julio de 1983, y 11 de diciembre de 1984, al establecer, de un lado, *la inaplicabilidad de la Ley General Presupuestaria a la contratación local* y declarar, asimismo, que en el artículo 94.2 del Reglamento de Contratación se encuentra la respuesta adecuada a la temática planteada (el 4 por 100 anual), *sin que quepa tampoco —para pretender una mayor cuantía— ampararse en la innovación prevista en la Ley 77/1980 que incluye en la Ley de Enjuiciamiento Civil el artículo 921 bis* (hoy derogado, aptos. 4.º y 5.º, artículo 921, contemplan supuestos análogos), *al ser esta norma aplicable, como en la referida disposición se dice, a las resoluciones judiciales que contengan condena al pago de cantidad líquida, dejando a salvo las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria*. Por ello, pues, procede estimar en el recurso de apelación en el particular a la cuantía de los intereses, los conceptos sobre los que se aplican y el *dies a quo* no se discuten, que deben fijarse en el 4 por 100 anual por aplicación de lo preceptuado en el artículo 94.2 del citado Reglamento, manteniendo las declaraciones contenidas en el fallo apelado.»

Los argumentos no pueden ser más desafortunados. Respecto a la invocación del principio de unidad de doctrina del artículo 102 LJ, como excusa para la inaplicación de la LGP a los Entes Locales, es de señalar que gran parte de las sentencias dictadas se refieren a intereses devengados en obligaciones anteriores a la vigencia de la LGP, y las restantes no aluden a la inaplicación del interés básico del Banco de España, sino únicamente afirman la aplicación del artículo 94.2 RCCL. Resulta paradójico, además, que el Ponente de la presente sentencia apele a la unidad de doctrina, cuando él mismo, en asuntos de responsabilidad patrimonial, había sostenido la postura contraria. Menos convincente aún resulta el segundo argumento, la inaplicación del artículo 921 bis LEC a los Entes Locales: si la LGP no es aplicable a los Ayuntamientos porque su artículo segundo restringe el concepto de Hacienda Pública a la Administración

del Estado y sus Organismos Autónomos, carece de sentido utilizar la remisión que el artículo 921 bis LEC hace a las «especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria».

La *sentencia de 19 de septiembre de 1986 (6077) (A. Botella Taza)* se enfrenta ante unos hechos similares a los examinados por el mismo Ponente en la sentencia de 27 de febrero de 1985 (1236): ante la denegación del Ayuntamiento por silencio administrativo del abono de intereses de demora a favor de la concesionaria del servicio de saneamiento de aguas residuales, la Audiencia Territorial condena al demandado al abono de 4.156.670 pesetas en concepto de intereses al 4 por 100 anual del artículo 94.2 RCCL. Y, sin embargo, adopta una solución distinta de la alcanzada en aquella sentencia, confirmando la resolución de la instancia. Y sorprende, además, la manera de proceder, pues, tras recordar en su FJ 2.º las razones invocadas en la referida sentencia:

«No es posible aceptar que en todo caso, en términos absolutos y de modo general, sin matización alguna, el tipo de interés de demora, en cuanto supletorio o a falta de cláusula expresa, sea el de cuatro por ciento en aplicación literal del artículo 94.2 del Reglamento de Contratos de las susodichas Corporaciones Locales, pues *ello no es concordante, en primer lugar, con el artículo 14 de la Constitución*, ya que siendo idéntica la causa jurídica contractual, resulta contraria a la igualdad constitucional la situación de quienes contratan con aquellas Corporaciones que quienes lo hacen con el Estado; *en segundo lugar, los factores hermenéuticos de adecuación a la realidad socioeconómica del tiempo en que se aplica dicho artículo 94.2, y el teleológico de indemnización restauradora del equilibrio económico o id quod interest* perturbado por la demora en el pago contractual, quedarían desplazados, e incluso desvirtuados, por el enriquecimiento injusto derivado de aplicaciones actuales del cuestionado tipo del cuatro por ciento...»

se desentiende de las afirmaciones anteriores con el siguiente argumento:

«... para su garantía la Corporación es quien... debe introducir la cláusula expresa en tal sentido (de fijación de interés de demora aplicable), excluyendo así inseguridades de ejecución. *En el presente caso no existió tal cláusula expresa, por lo que juega aquí la presunción unida a dicho silencio de reenvío por las partes al tipo del artículo 94.2 RCCL*».

Mal parado queda ahora el principio de igualdad, invocado por el mismo Ponente en la anterior sentencia de 27 de febrero de 1985 (70).

(70) Las sentencias que confirman esta doctrina dominante son las siguientes: 21 de noviembre de 1987 (912); 20 de diciembre de 1987 (1174); 18 de febrero de 1987

d') *Retorno a la línea minoritaria.*

Cuando ya se creía que la brecha abierta inicialmente en la doctrina dominante de la Sala Cuarta se había truncado, aparecen, muy próximas en el tiempo, dos sentencias que dan un nuevo giro.

El TS en *sentencia de 1 de diciembre de 1987 (9341) (A. Martín del Burgo y Marchán)* revoca la decisión de la Audiencia Territorial, que había reconocido intereses de demora al 4 por 100 a cargo de un Ayuntamiento por retraso en el pago de certificaciones de obra, sancionando su devengo conforme al interés básico del Banco de España:

«Como en lo expuesto queda suficientemente razonado la procedencia del devengo de intereses de demora, sólo queda por resolver la segunda cuestión planteada en esta litis, que, como ya hemos dicho, se contrae al tanto por ciento aplicable para el cómputo de los mismos. *Aunque en este tema no haya habido unanimidad jurisprudencial*, siendo muchas las sentencias que se han inclinado por la solución del artículo 94 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, esto es, por el tipo del 4 por 100, no obstante, la Sala ha llegado a la consideración de que ya es *hora de restablecer una solución armónica entre el sector público estatal y el local, ya que, en conclusión, quien sufre las consecuencias de un trato discriminatorio es el administrado, en su posición de contratante, al que debe proteger el principio de igualdad, sin que la materia que nos ocupe justifique, en ningún sentido, un apartamiento de este principio.*»

A la luz de este pronunciamiento sobra cualquier comentario. Y acaba el TS expresando que:

«Por último, *mantener el tipo del 4 por 100 del tan repetido artículo 94 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, no sólo representaría la perpetuación de una norma obsoleta, contraria a la realidad de los tiempos actuales, a que se refiere el artículo 3.1 del Título Preliminar del Código Civil, favorecedora de todo tipo de incumplimientos en el pago por parte de estas Corporaciones y discriminatoria para los contratistas, según se relacionen con la Administración Estatal o Local, sino incumplidora del mandato formulado en la Disposición Final 2.ª de la citada Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, ya que en ella se dispone que "en el Texto Articulado de la Ley de*

(3289); 2 de marzo de 1987 (3455); 9 de marzo de 1987 (3515); 25 de marzo de 1987 (3936); 15 de abril de 1987 (4498); 25 de junio de 1987 (6585); 11 de julio de 1987 (6873); 15 de julio de 1987 (7160); 22 de julio de 1987 (7668); 10 de octubre de 1987 (8333); 13 de octubre de 1987 (8651).

Bases del Estatuto de Régimen Local se incluirán aquellas normas que resulten congruentes con el principio de coordinación que debe existir entre la Hacienda del Estado y las de las Corporaciones Locales, en cuanto integrantes todas ellas del sector público".»

Asimismo, la *sentencia de 1 de febrero de 1988 (672) (J. M. Reyes Montecreal)* reconoce la aplicación del interés básico, reproduciendo las argumentaciones contenidas en la anterior.

Por otra parte, la *sentencia de 3 de febrero de 1988 (691) (J. García Ramos)* condena al Ayuntamiento demandado al abono de intereses resultante de la aplicación del interés legal del dinero, incrementado en dos puntos, del artículo 921 LEC, precepto que declara expresamente aplicable a las Administraciones Locales; FJ 4.º:

«... Y finalmente dado el párrafo último del artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, expresamente alude a "las especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria", y que el artículo segundo de esta Ley indica que "la Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos Autónomos", ha de entender, como señala la sentencia apelada, que el referido término de la Hacienda Pública no se refiere a las Haciendas Locales. Esta Sala viene aplicando el referido artículo 921 a las Corporaciones Locales —Sentencias de 7 de febrero de 1983 y 5 de julio de 1985—.»

b) *Y con posterioridad a la Ley 24/1984, de 29 de junio.*

La jurisprudencia es unánime en afirmar la derogación del artículo 94.2 RCCL por la Ley 24/1984, y el consiguiente reconocimiento del devengo de intereses a un tipo superior al 4 por 100, teniendo en cuenta los distintos tipos legales vigentes, utilizando similares argumentos a los empleados por la doctrina minoritaria de la Sala Cuarta: la explicación histórica de la existencia del tipo del 4 por 100 y su pervivencia en el RCCL (71), el reconocimiento del principio de igualdad (72), o la apelación a los artículos 5.c) LRBRL y 112 del Texto Refundido de las disposiciones locales vigentes (73).

Sin embargo, la unanimidad es predicable solamente respecto a los intereses devengados con posterioridad al 4 de julio de 1984, fecha de entrada en vigor de aquella Ley.

La postura abrumadoramente mayoritaria, integrada por más de vein-

(71) Sentencia de 19 de julio de 1988 (6065).

(72) Sentencia de 18 de marzo de 1989 (2238).

(73) Sentencia de 21 de octubre de 1988 (10157).

te sentencias, sigue aplicando el tipo del 4 por 100 del RCCL a los intereses devengados con anterioridad a la Ley 24/1984 (74). A esta solución se llega por el juego combinado de la Disposición Derogatoria de ésta (conforme a la cual, la Ley de modificación del interés legal del dinero es también aplicable a obligaciones nacidas de relaciones constituidas antes de su entrada en vigor pero en las que el derecho a exigir intereses nazca con posterioridad) y de la consideración de los intereses como «frutos civiles» del dinero (de modo que éstos se entienden devengados día a día). En la primera sentencia que abre la serie, *10 de diciembre de 1987 (9474) (M. Gordillo García)*, se contiene un fundamento, el primero, que luego será repetido machaconamente por sentencias posteriores:

«... debiendo fijarse el tipo o cuantía de los intereses de demora a razón del 4 por 100 anual, señalado en el artículo 94.2 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, hasta el 4 de julio de 1984 (fecha de entrada en vigor de la Ley 24/84, de 29 de junio), del 8 por 100 anual desde el 4 de julio hasta el 31 de diciembre de 1984 (conforme al interés fijado en la citada Ley 24/84, de 29 de junio), y en los años posteriores, hasta el completo pago de la cantidad adeudada, al tipo que establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado...».

Por otra parte, no deja de ser curiosa la fundamentación que se emplea para justificar esta doctrina, por ejemplo, en la *sentencia de la Sección Primera de la Sala Tercera de 30 de mayo de 1989 (4108) (A. Bruguera Manté)*, FJ 2.º:

«No faltaron sin embargo dudas en la aplicación de este obsoleto tipo, alejado obviamente de la realidad de nuestro tiempo a la que obliga a estar el artículo 3.1 del Código Civil; y de estas dudas y resistencias en aplicar el desfasado tipo fueron ejemplo las Sentencias de esta Sala de 30 de noviembre de 1983, 18 de octubre de 1984 y 27 de febrero de 1985, encaminadas todas a hacer realidad la doctrina de dar tratamiento igual a las cuestiones pertenecientes a una misma área, como ésta del tipo de interés de demora en la que no hay razón alguna para que sea distinto el tipo según cuál sea la Entidad Pública deudora (estatal, autonómica, pro-

(74) 25 de noviembre de 1987 (9308); 10 de diciembre de 1987 (9474); 5 de septiembre de 1988 (6700); 6 de octubre de 1988 (7442); 25 de octubre de 1988 (8226); 25 de noviembre de 1988 (9205); 7 de diciembre de 1988 (9489); 7 de diciembre de 1988 (9493); 27 de diciembre de 1988 (10248); 31 de enero de 1989 (583); 14 de febrero de 1989 (1123); 28 de febrero de 1989 (1369); 28 de febrero de 1989 (2227); 18 de marzo de 1989 (2238); 21 de abril de 1989 (3220); 25 de abril de 1989 (3293); 3 de mayo de 1989 (3638); 30 de mayo de 1989 (4108); 5 de junio de 1989 (4342); 29 de mayo de 1989 (4492); 28 de junio de 1989 (4916); 19 de septiembre de 1989 (6592); 20 de septiembre de 1989 (6599); 30 de octubre de 1989 (7581); 31 de octubre de 1989 (7597); 3 de enero de 1990 (151).

vincial, local). Por ello el Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de inconstitucionalidad n.º 668/83, en Sentencia 14/86, de 31 de enero; declaró que la determinación cuantitativa del interés de demora merece un tratamiento unitario en todo el tratamiento nacional... Y en esta línea, la *Sentencia de esta Sala de 1 de diciembre de 1987, reconociendo en esta cuestión del tipo de interés de demora aplicable cuando se trata de una Corporación Local, no ha habido unanimidad jurisprudencial, porque son muchas las sentencias que se inclinaron por la solución del artículo 94.2 del aludido Reglamento de 1953, esto es, por el 4 por 100, llegó a la conclusión de que se había de restablecer la solución armónica entre el sector público estatal y local, ya que en definitiva quien sufría las consecuencias de un trato ostensiblemente discriminatorio era el administrado al que debe aplicársele el principio constitucional de igualdad; por cuyas razones, y por las demás que recoge la dicha Sentencia de 1 de diciembre de 1987, abandonando interpretaciones anteriores no ajustadas a la realidad, se aplicó igualdad de trato en la Administración local respecto a la estatal...*»

Sin embargo, la explicación no resulta coherente: se apela a «la necesidad de dar un tratamiento igual» al tipo de interés de demora para todas las entidades públicas deudoras y, sin embargo, se discrimina este tratamiento respecto a los intereses anteriores a la Ley 24/1984; se apoya en la sentencia del TC 14/1986, y en ésta se sanciona el tratamiento uniforme de la determinación cuantitativa del interés de demora, por el carácter básico del artículo 45 LGP, no por la unificación del régimen del interés legal operada por la Ley de modificación del interés legal (75).

Dentro de esta línea dominante cabe hacer algunas matizaciones: por una parte, un número reducido de sentencias (76) afirman expresamente la inaplicación de la LGP a los Entes Locales; y, por otra, un grupo de resoluciones dictadas por el Ponente don J. M. Reyes Monterreal (77), que se integraban dentro de la doctrina minoritaria de la Sala Cuarta, rectifican su inicial posición favorecedora de aplicación del interés básico del Banco de España a los Ayuntamientos.

Frente a la doctrina absolutamente mayoritaria, una única sentencia continuadora de la doctrina minoritaria de la Sala Cuarta, la de 31 de julio de 1989 (6189) (A. Martín del Burgo y Marchán), reconoce intereses

(75) Incluso invoca la sentencia de 1 de diciembre de 1987 en apoyo de su fundamentación, cuando lo cierto es que esta resolución se enmarca en la doctrina minoritaria de la Sala Cuarta que reconocía la superación del 4 por 100 del artículo 94.2 RCCL en beneficio del tipo básico del Banco de España. Aquí sí tiene sentido la cita al restablecimiento de la igualdad entre el sector público y el estatal.

(76) 13 de mayo de 1988 (3479); 1 de octubre de 1988 (8017); 30 de junio de 1989 (4937); 10 de julio de 1989 (5737).

(77) 19 de julio de 1988 (6065); 29 de septiembre de 1988 (7281); 21 de octubre de 1988 (10157).

del 8 por 100, o el legal correspondiente, por demora en el abono de una certificación de obra correspondiente a enero de 1984, cuyo *dies a quo*, abril de 1984, es anterior a la entrada en vigor de la Ley 24/1984; FJ 4.º:

«El que no tengamos inconveniente en aplicar el tipo de interés del 8 por 100 en el presente caso, es debido a que, por un lado, la producción de la mora comienza en fecha muy próxima a la vigencia de dicha Ley, y, por tanto, *porque no faltan razones, como se ha expuesto en alguna que otra sentencia de este Tribunal, para que, incluso antes de la misma, en el ámbito local se aplicara el mismo tipo de interés que ya estaba establecido para la Administración del Estado.*»

3) *La aplicación del artículo 921 LEC.*

Teniendo presente que los intereses del artículo 921 LEC se devengan automáticamente, sin necesidad de que el actor los reclame, y la interpretación que el TS realizaba del concepto «Hacienda Pública», en el sentido empleado por el artículo segundo LGP, no aplicable, según la doctrina dominante del TS, a las Administraciones Locales, no debería existir problema alguno para reconocer el devengo del suplemento de dos puntos del artículo 921 LEC a las Administraciones Locales (78). Pero lo cierto es que las Salas de lo Contencioso-Administrativo del TS se caracterizan por su parquedad a la hora de su aplicación (79), cuando no llegan a afirmar su exclusión (80).

(78) Así lo observamos en la *sentencia de 3 de febrero de 1988 (691) (J. García-Ramos Iturralde)*, FJ 4.º: «Y finalmente dado que el párrafo último del artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, expresamente alude a las "especialidades previstas para la Hacienda Pública por la Ley General Presupuestaria", y que el artículo segundo de esta Ley indica que "la Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos Autónomos", hay que entender, como señala la sentencia apelada, que el referido término de "Hacienda Pública" no se refiere a las Haciendas Locales. Esta Sala viene aplicando el referido artículo 921 a las Corporaciones Locales —Sentencias de 7 de febrero de 1983 y 5 de julio de 1985—.»

(79) Las resoluciones que lo aplican son las siguientes: 3 de febrero de 1984 (1020); 11 de febrero de 1984 (1049); 27 de febrero de 1984 (1067); Auto de 2 de julio de 1984 (4014); 14 de noviembre de 1984 (5745); 30 de noviembre de 1984 (5973); 2 de enero de 1985 (3); 21 de marzo de 1985 (1088); 5 de julio de 1985 (3605); 15 de julio de 1985 (3916); 12 de junio de 1985 (4169); 28 de junio de 1985 (4922); 28 de noviembre de 1985 (5538); 17 de febrero de 1986 (391); 1 de marzo de 1986 (1019); 18 de abril de 1986 (2012); 14 de abril de 1986 (2647); 14 de octubre de 1986 (8036); 11 de noviembre de 1986 (6137); 30 de diciembre de 1986 (7630); 21 de enero de 1987 (261); 25 de junio de 1987 (6585); 11 de diciembre de 1988 (9347); Auto de 17 de mayo de 1989 (3699).

(80) En la *sentencia de 18 de junio de 1985 (3223)*.

2. El «dies a quo» del período de devengo de intereses

A) En general. El reconocimiento de hasta cinco fechas diferentes.

¿Desde qué momento nace para las Administraciones Públicas la obligación de abonar intereses? A salvo los supuestos en que la legislación especial del ámbito en que actúa la Administración lo imponga expresamente, el TS señala los siguientes *dies a quo*:

1. Desde que el acreedor de la Hacienda Pública reclame por escrito el cumplimiento de la obligación, transcurridos tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial que reconozca la obligación. Tesis que toma como base legal el artículo 45 LGP, y que demanda la necesidad de *interpellatio* a la Hacienda Pública deudora y el transcurso de un plazo de tres meses a contar desde la resolución judicial que condene a la Administración (81). Resolución que normalmente será la del Tribunal *ad quem*, y no la de primera instancia, habida cuenta del criterio restrictivo de los Tribunales Contencioso-Administrativos en relación con el carácter líquido de las deudas (82).

2. Transcurridos tres meses desde el día siguiente a la resolución judicial. Esta variante se fundamenta igualmente en el artículo 45 LGP, pero, a diferencia de la anterior, no exige la intimación del acreedor a la Hacienda Pública, al entender que la reclamación judicial, que da lugar a la sentencia condenatoria a la Administración, equivale a la *interpellatio*. Es por ello de una postura más favorecedora del deudor de la Administración Pública, pero que mantiene aún el período de tres meses de franquicia para aquélla sin satisfacer interés alguno. Fiel reflejo de esta postura, si bien minoritaria, es la *sentencia de 21 de noviembre de 1986 (7088) (J. Fernández Santamaría)*, FJ 6.º:

(81) Así, el *Auto de 2 de julio de 1984 (4014) (P. Martín Martín)*, Cdo. 3.º: «Que la fijación del interés legal hasta el 31 de enero de 1981, fecha de entrada en vigor de la Ley 77/1980, que incluye en la Ley de Enjuiciamiento Civil el artículo 921 bis, ha de hacerse con arreglo a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1978, cuyo artículo 45 en relación con el 36.2 ordena que se aplique al tipo básico del Banco de España vigente el día en que deba hacerse el pago; en cuanto a la fecha de inicio de los intereses, referidos artículos (36.2 y 45 LGP) deben interpretarse entendiéndose que si la Administración no paga dentro del término de tres meses, desde la notificación de la fijación de la cantidad, no habrá de pagar intereses, que abonará únicamente en el supuesto de transcurrir dicho período de tiempo sin hacerlos efectivos, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.»

(82) Es importante notar que, en efecto, la jurisprudencia contenciosa, salvo algún caso excepcional, viene negando la existencia de deudas líquidas, susceptibles de generar intereses a cargo de la Administración, incluso en aquellos supuestos en que se reclama una cantidad perfectamente determinada desde el primer momento y la reclamación llega a tener éxito judicialmente, condenándose a satisfacer al administrado la cantidad por él solicitada. Además, tal criterio restrictivo se acentúa aún más por la práctica, no siempre justificada, de relegar la cuantificación de lo debido a ejecución de sentencia. Cfr. J. L. DAROCA TORRES, *op. cit.*, págs. 194 a 198.

«... Por tanto, la obligación de pago de la Administración surge de la resolución judicial, que condena al pago de una cantidad líquida, y en estos casos es regla general aplicable lo dispuesto en el artículo 1108 del Código Civil y en el 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, hoy derogado y recogido en parte en el reformado 921 de la Ley Procesal, según los cuales los intereses se devengarán desde que la resolución judicial fuere dictada; y es regla particular la recogida en el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977... respecto a la forma a cómo la Administración ha de pagar intereses a quien resulte acreedor de la Hacienda Pública, exigiendo que exista, a falta de reconocimiento expreso, resolución judicial que ordene el pago, y que hayan transcurrido tres meses a partir de la notificación de la resolución judicial.»

Se trata de una doctrina bienintencionada que, sin embargo, es abiertamente contraria al tenor literal del artículo 45 LGP (83). De *lege ferenda*, es defendible la eliminación del plazo de franquicia inicial, que ha perdido su sentido originario de compensar el interés del particular con el tiempo que precisa la Administración para cumplimentar las formalidades necesarias para el pago de fondos públicos, y de la exigencia de nueva interpelación a la Administración una vez obtenida una sentencia que reconoce el débito, salvando de más obstáculos la restauración patrimonial del acreedor de la Hacienda Pública. Pero, de *lege data*, la reclamación y el período de franquicia son ineludibles. No obstante, el TC, por providencia de 17 de diciembre de 1990, ha admitido a trámite una cuestión de inconstitucionalidad contra el artículo 921 LEC *in fine*, («salvo...»), en relación con el artículo 36.2 LGP.

(83) Y no sólo a su dictado, también a la intención del legislador, claramente puesta de manifiesto durante la elaboración parlamentaria. Es expresiva a estos efectos la contestación del Procurador Sr. Benzo Mestre al Sr. Henríquez Hernández, que proponía sustituir la interpelación como *dies a quo* por la fecha de la liquidación, tal como se preveía para los intereses activos, si bien éste reconocía la necesidad de exigir reclamación a la Hacienda Pública: «... por primera vez en la legislación española se establece esta obligación; y lo único que se pone es una cautela, no un trato desigual porque nada impide (según este artículo 45) que al día siguiente de establecer el derecho de ese acreedor, la Hacienda Pública pida por escrito la cancelación de su deuda, con lo cual quiere decir que empezará, desde el día siguiente a que nazca su derecho, a percibir los intereses de demora. Lo único que se dice es que lo tiene que solicitar por escrito y que la Administración tiene tres meses para tramitar el expediente correspondiente, porque en este cúmulo, no diré de desconfianzas, pero sí de cautelas, que se tienen frente a la Administración, el particular, para hacer el pago de una deuda, no tiene que instruir expediente alguno, mientras que la Administración, en razón de los controles, de las intervenciones y de las garantías que les rodeamos (que en esto tampoco es igual a los particulares), tiene que instruir unos determinados expedientes para asegurarse bien de la legalidad de los pagos que efectúa. Por consiguiente, si aquí decimos que desde el momento en que se haga la reclamación por escrito tiene derecho a los intereses de demora, nada impide que al día siguiente al en que su derecho haya nacido los intereses de demora correspondientes» («Diario de Sesiones de las Comisiones», núm. 689, 10 de marzo de 1976, págs. 24 y 25).

3. *Pasados dos meses desde que recayere sentencia condenatoria sin que la Administración la hubiere ejecutado. La sentencia de 29 de mayo de 1984 (3152) (E. Díaz Eimil), Cdo. 5.º, condena a un Ayuntamiento a satisfacer, por la revocación de una licencia, una indemnización:*

«... que devengará interés de demora del artículo 36 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 con el alcance que determina el propio texto legal en su artículo 45 y el artículo 921 bis de la L.E.Civ., señalándose como fecha inicial del devengo la siguiente a aquella en que se cumplan dos meses de recepción del testimonio de esta sentencia en el Ayuntamiento de Pamplona».

La sentencia toma el plazo de dos meses del artículo 105 LJ (84), que fija en ese período el tiempo que dispone la Administración para ejecutar la sentencia (85), si no se hubiere acordado la suspensión o inejecución de la misma. Se trata, sin embargo, de una sentencia anómala porque, después de invocar los artículos 36 y 45 LGP y el 921 LEC como apoyatura legal para el reconocimiento de intereses, se pronuncia por un plazo extraño a esas leyes.

La *sentencia de 11 de abril de 1986 (2633) (P. Martín Martín)*, en un supuesto de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Locales (daños causados en un establecimiento comercial por el anormal funcionamiento de un colector de aguas), confirma la doctrina de la anterior sentencia, que había sido un pronunciamiento único en el señalamiento del *dies a quo*, al declarar en su FJ 5.º que

(84) Vid. L. MARTÍN REBOLLO, «La responsabilidad de la Administración Local», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1988, pág. 612, e igualmente en «La responsabilidad de las Administraciones Públicas», en el volumen *Gobierno y Administración en la Constitución*, IEF, Madrid, 1988, págs. 581 a 632.

(85) Sin embargo, el devengo de intereses no se prevé con carácter general para todos los casos de retraso en la ejecución de sentencias (éste es el supuesto de aplicación del artículo 921 LEC, al que, como hemos visto, en raras ocasiones se aplica por la jurisdicción contencioso-administrativa), sólo para el caso de fraccionamiento o aplazamiento; así dispone el apartado cuarto del artículo 105 LJ: «si el cumplimiento del fallo implicare fraccionamiento o aplazamiento, llevará aparejado la obligación de abonar el interés de demora al tipo legal», precepto que por lo demás no ha sido objeto de aplicación por la jurisprudencia. Por otra parte, el artículo 111.5, por relación al artículo 109.2 del Anteproyecto de Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo, extendía la sanción del abono de intereses legales al simple retraso por tiempo superior a un mes desde la recepción de la comunicación de la sentencia; momento en el cual es instable la ejecución forzosa (*Anteproyectos de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil para acomodarla a la Ley Orgánica del Poder Judicial...*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1986, págs. 193 y 194). Señalar, por último, el contraste que ofrecen otros modelos comparados; así, el sistema francés, desde el año 1975, por una Ley de 11 de julio, recarga en cinco puntos! la tasa del interés legal cuando transcurren más de dos meses desde la notificación, sin ejecutar la sentencia condenatoria de la Administración. Sobre el juego de esta disposición y sus efectos en la reciente modificación del sistema francés de ejecución de sentencias puede verse el artículo del profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La transformación del contencioso-administrativo francés: La reforma radical del sistema de ejecución de sentencias*, «REDA», núm. 68 (1991), págs. 593 y ss.

«... si bien no cabe actualizar tal cantidad (2.089.553) en razón de una presumible depreciación de la moneda —estabilización o fijación en pesetas constantes que el actor meramente alega—, sí cabe, aunque no lo ha pedido expresamente, entender que *tal suma* —sentencias de 11 diciembre 1974 y 4 marzo y 5 junio 1981, etc. (artículo 921 bis de la Ley Procesal Civil y preceptos concordantes)— *debe devengar intereses de demora si la Administración no hace efectiva la cantidad fijada como indemnización en el plazo legal de dos meses, de ejecución voluntaria (artículo 105, párrafos 1 y 6, de la Ley Jurisdiccional, y preceptos concordantes) de la sentencia una vez firme*, y en términos análogos a lo resuelto por la Sala en sentencias de 18 noviembre 1976, 4 marzo y 5 junio 1981, 14 diciembre 1983 y 25 septiembre 1984».

Señalar, por último, como, de nuevo, el plazo se entiende referido a la sentencia del Tribunal *ad quem* («de la sentencia una vez firme») y su devengo automático sin interpelación del acreedor («aunque no lo ha pedido expresamente»).

4. *Desde que fuere dictada la sentencia de primera instancia.* Se recorta el tiempo de espera para el deudor en el abono de intereses al señalarse el *dies a quo*, conforme al artículo 921 LEC, en la sentencia de instancia, si ésta, con posterioridad, no es revocada totalmente, pues si lo es de forma parcial, el precepto fáculata al Tribunal para resolver conforme a su prudente arbitrio, razonando su decisión (86).

5. *Desde la reclamación en vía administrativa.* Esta es la línea más avanzada en el reconocimiento de intereses pasivos, porque la sentencia los concede no ya desde el reconocimiento de la obligación por los Tribunales, sino en el período de tramitación judicial del proceso, e incluso desde el preceptivo recurso administrativo previo. La *sentencia de 11 de noviembre de 1985 (5547) (J. M. Reyes Monterreal)*, Cdo. 3.º de la sentencia apelada, afirma:

«Que la última pretensión actora hace referencia a los intereses de la suma reclamada como principal en torno a este punto del litigio, y *siendo el día 2 de octubre de 1978 aquel en el cual la recurrente exigió a la Administración el cumplimiento de su obligación de pago de la cantidad ahora discutida* —Folio 19 del Expediente Administrativo y hecho Cuarto de los de la demanda—, *de ahí que a partir de tal momento y hasta el de la notificación de la presente sentencia, la demandada Administración viene obligada a abonar*

(86) Fijándose el *dies a quo*, en los supuestos de revocación parcial, bien en la sentencia del Tribunal de instancia —*sentencia de 11 de noviembre de 1986 (6137)*—, bien en la del Tribunal Supremo —*sentencia de 1 de marzo de 1986 (1019)*—.

los intereses legales por la reclamada cantidad a tenor de lo previsto en el artículo 1108 del Código Civil y hasta la notificación de la sentencia hasta su efectivo abono, el interés marcado por el artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil; cuya determinación se fijará en período de ejecución de sentencia.»

Esta posición, también infrecuente en la jurisprudencia (87), una vez más por la restrictiva interpretación del requisito de la liquidez de la obligación, reconoce la existencia de dos períodos superpuestos de intereses: el iniciado tras el recurso en vía administrativa, y el que comienza en algún momento posterior al reconocimiento judicial de la obligación, y cuyo *dies a quo* será determinado con arreglo a alguna de las anteriores tesis.

La justificación a esta doctrina se contiene en el artículo 1108 CC, conforme al cual «si la obligación consistiere en el pago de una cantidad de dinero y el deudor incurriere en mora, la indemnización de daños y perjuicios, no habiendo pacto en contrario, consistirá en el pago de los intereses convenidos, y, a falta de convenio, en el interés legal», por conexión con el artículo 1100 CC, según el cual los obligados a hacer o entregar una cosa incurrir en mora desde que el acreedor les exija, judicial o extrajudicialmente, el cumplimiento de la obligación. De donde el TS deduce la obligación de la Administración de pagar intereses desde la reclamación en vía administrativa toda vez que la deuda de la Administración es reconocida judicialmente.

**B) En especial, en la contratación del Estado:
el artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado.**

La determinación del momento inicial o *dies a quo* de la obligación de pago de intereses a cargo de la Administración se plantea por las dudas interpretativas que suscita el párrafo segundo del artículo 47 LCE (y en igual medida los artículos 172.4 RGC y 57.2 y 91.2 LCE):

«Si la Administración no hiciese el pago al contratista de las certificaciones dentro de los tres meses siguientes a la fecha de aquéllas, deberá abonar al mismo, *a partir de aquella fecha*, el interés legal de las cantidades debidas, siempre que aquél intime por escrito el cumplimiento de la obligación.»

La jurisprudencia del TS ha tomado como referencia tres fechas para el inicio del cómputo: la certificación de obra, la conclusión del plazo de carencia de tres meses, y la interpelación.

(87) Sentencias de 11 de febrero de 1984 (1049); 18 de diciembre de 1985 (6538); 29 de diciembre de 1986 (1572); 5 de marzo de 1988 (1776 y 1777); 10 de diciembre de 1988 (10040); 21 de febrero de 1989 (1288); 20 de noviembre de 1989 (8308); 23 de febrero de 1990 (1536).

a) *La certificación de la obra.* Postura minoritaria, que hoy puede considerarse abandonada en el TS, a pesar de que se mantiene en algunas decisiones de Tribunales inferiores; por ejemplo, en la *sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 25 de marzo de 1986*, revocada por la del TS de *26 de enero de 1988 (457) (J. García-Ramos Iturralde)*, que recoge a su vez como precedentes las sentencias del TS de 22 de enero de 1975 y 19 de febrero de 1983. Estas resoluciones se ven abocadas a negar el significado del plazo de tres meses como período de franquicia inicial, pues dentro de él se van a devengar intereses, afirmando que se trata de una demora tolerada no generadora de efecto indemnizatorio, transcurrido el cual el devengo de intereses se retrotrae hasta la fecha de la certificación. Por otra parte, se exige la intimación escrita a la Administración, que no juega como presupuesto de la constitución en mora, pues ésta se produce *ex lege*. Así, la referida sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona:

«... claramente se está aludiendo (en los artículos 47 de la Ley de Contratos del Estado y 144 del Reglamento de la citada Ley) a la fecha de la certificación como momento inicial para empezar a contarse el tiempo de los intereses moratorios, *sin tener en cuenta el lapso de los tres meses expresados en la Ley y Reglamentos, porque este tiempo es como una tolerancia en el pago del principal de las certificaciones que opera como tiempo de gracia en favor de la Administración, y dentro del cual no se devengan intereses por mora, pero una vez transcurrido ese tiempo —tres meses— el derecho a los intereses por demora se retrotrae a la fecha de expedición de las certificaciones de obra, porque así lo viene a determinar la Ley al decir “a partir de aquella fecha”, que no es otra sino la de las certificaciones de obra. Siempre que se reclame por escrito, como aquí ha sucedido, se intente por escrito dice la Ley y el Reglamento».*

b) *La intimación escrita transcurridos tres meses desde la certificación de obra.* Se trata de una fecha defendida a ultranza por la Administración, que ha recibido un tímido apoyo jurisprudencial. En esta tesis, a diferencia de la anterior, el plazo sí tiene la consideración de período de carencia; en cambio, ha de forzar la calificación de la reclamación como presupuesto de la constitución en mora de la Administración, que, por tanto, no se produce automáticamente, en sentido análogo a la *interpellatio morae* del artículo 45 LGP. La *sentencia de 31 de mayo de 1986 (2778) (J. Fernández Santamaría)* niega el reconocimiento del devengo de intereses del artículo 47 LCE porque no consta la preceptiva intimación, en su FJ 6.º:

«En efecto, no procede acceder a la petición de indemnización de daños y perjuicios reclamada a la Administración, dada la demora de ésta en el pago por plazo superior a tres meses y ello porque para percibir los intereses

correspondientes sobre la cantidad adeudada se requiere que el contratista intime por escrito a la Administración al pago del principal de la deuda, *pues la constitución en mora de aquélla sólo se produce a partir de la "interpellatio morae", y sólo desde ese momento comienzan a devengarse los intereses correspondientes, según los artículos 47 y 91 de la Ley de Contratos del Estado y 45 de la Ley General Presupuestaria, intimación que no se ha producido en el caso que examinamos.*»

c) *La finalización del período de tres meses.* Es, con diferencia, la postura más seguida por el TS. Como en la tesis segunda, pero a diferencia de la primera, el plazo de los tres meses juega como plazo de franquicia inicial para la Administración; y la reclamación escrita como «requisito formal que pone en marcha la actuación administrativa y no como condicionante de la constitución de la mora», en el sentido utilizado por la primera tesis. Es explícita la *sentencia de 26 de enero de 1988, FJ 3.º:*

«Si bien en alguna ocasión este Tribunal ha hecho coincidir el día inicial al que nos venimos refiriendo con la fecha de las certificaciones (Sentencias de 22 de enero de 1975 y 19 de febrero de 1983), últimamente ha señalado, con referencia al abono de intereses por demora en el pago del saldo resultante de la liquidación provisional de las obras, que, como se ha indicado, plantea un problema similar al enjuiciado en estas actuaciones, que *"el derecho a los intereses surge 'ex lege', en el momento en que se cumplen los requisitos señalados por la ley —transcurso de nueve meses desde la recepción provisional (tres meses en el caso que nos ocupa)— y los efectos de la intimación se limitan al ejercicio de un derecho reconocido por la Ley al contratista de cobro de los intereses de la liquidación, y que una vez realizada la intimación sus efectos se retrotraen al plazo fijado en los nueve meses (tres en nuestro supuesto), pues en el presente caso la intimación opera como requisito formal que pone en marcha la actuación administrativa y no como condicionante de la constitución de la mora"* (Sentencias de la Sala Tercera de 6 y 16 de octubre de 1987). El criterio que reflejan las expresadas sentencias, entre otras, de fechas 17 de mayo y 18 de octubre de 1977, criterio que se reitera en la presente resolución» (88).

(88) Nótese la incorrección que supone hablar de retrotraer los efectos de la intimación al plazo fijado. No existe una retroacción de efectos; éstos se producen automáticamente desde la finalización del plazo de tres meses. Se sigue identificando inconsistentemente intimación con *interpellatio morae*, tal como se configura en el artículo 45 LGP, cuando no es así: la reclamación únicamente supone el ejercicio de un derecho al que de otro modo podría renunciarse tácitamente si no se efectúa la reclamación por escrito.

¿Cuál es la postura más razonable? Sin lugar a dudas, me inclino por esta última. Utilizando las pautas que según el artículo 3.1 CC orientan la interpretación de las normas, es la más coherente con la literalidad del precepto atendiendo a su espíritu y finalidad. En efecto, si estamos ante un supuesto de mora automática por el transcurso de un plazo, concluido éste y en mora la Administración, lógicamente los intereses han de devengarse desde ese momento, no antes (día de certificación de la obra), porque entonces carecería de sentido el período de franquicia, pero tampoco después (momento de interpelación), pues aquí la reclamación no constituye en mora a la Administración, a diferencia de lo que sucede en el artículo 45 LGP, sino que supone el ejercicio de un derecho que ampara al contratista. Y, además, esta solución es la que resulta más acorde con los antecedentes históricos. Así lo observamos en la redacción de las primeras disposiciones: conforme al artículo 39 del Pliego de condiciones generales de 10 de julio de 1861, «si el Gobierno no hiciese el pago de las obras ejecutadas por el contratista dentro de los dos meses siguientes a aquel que corresponda la certificación expedida por el Ingeniero, se le abonarán, además, a contar desde el día en que termine dicho plazo de dos meses, los intereses a razón del cinco por ciento anual del importe de la mencionada certificación». Esta formulación se mantiene constante hasta la LCE, *Texto Articulado de 8 de abril de 1965*, que recibe en su artículo 47 una nueva versión (89) en la que, a la par que introduce la necesidad de *interpellatio*, desaparece la inicial referencia expresa al *dies a quo*, que no por ello sufre alteración. Sin embargo, la claridad del planteamiento desaparecerá con la desafortunada innovación de la *Ley de 17 de marzo de 1973* (90), al introducir la expresión «desde aquella fecha».

Luis CALVO SÁNCHEZ
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

(89) «Si la Administración no hiciere pago al contratista de las certificaciones dentro de los tres meses siguientes a la fecha de aquéllas, deberá abonar al mismo el interés legal de las cantidades debidas, si aquél intimare por escrito el cumplimiento de la obligación.»

(90) Adviértase, por lo demás, la similitud entre el vigente artículo 47 LCE y el 39 del Pliego de 1861; la inserción en aquél de la expresión «aquella fecha» tiene lugar a continuación del señalamiento del plazo de carencia, en el mismo lugar que en esta otra norma, que, no obstante, explicita el *dies a quo*, «a contar desde el día en que termine dicho plazo de dos meses».

