

El pago del precio en los contratos públicos: reconstrucción a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sumario:

I. Planteamiento. II. Estructura normativa del pago del precio: artículo 198 LCSP, artículo 199 LCSP y cómputo en días naturales. III. La mora contractual: regla general, función de la conformidad y efecto de las objeciones formuladas en el trámite de comprobación. IV. El régimen del artículo 199 LCSP como cauce de tutela del contratista acreedor. V. La modulación contractual del régimen de pago y sus límites. VI. La prescripción del derecho al cobro en los contratos de obras. VII. Las consecuencias económicas de la mora: intereses, IVA, anatocismo y costes de cobro. VIII. La recepción por el Tribunal Supremo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. IX. Consideración final.

I. Planteamiento.

La jurisprudencia reciente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha dotado al régimen del pago del precio en los contratos públicos de una densidad dogmática que desborda con mucho la mera lectura literal del artículo 198 LCSP. En rigor, el sistema vigente solo se comprende adecuadamente si se atiende, de manera conjunta, al artículo 198 LCSP, al procedimiento específico del artículo 199 LCSP, a la Ley 3/2004, de lucha contra la morosidad, y a la Directiva 2011/7/UE, tal como todos esos materiales normativos han sido decantados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo entre 2024 y 2025, que entre otras son sus siguientes sentencias: la de fecha 26 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5938), la de 10 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1724), la de 12 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4057), la de 21 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4613), la de 15 de diciembre de 2025

(ECLI:ES:TS:2025:5926), la de 17 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5994), la de 18 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5959) y las dos de 22 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5960 y ECLI:ES:TS:2025:5964).

La singularidad de ese cuadro jurisprudencial reside en que varias de esas sentencias aplican todavía, por cuestiones temporales, el artículo 216 del TRLCSP de 2011, mientras otras ya se apoyan en el vigente artículo 198 LCSP. Sin embargo, el propio Tribunal Supremo parte de la continuidad sustancial entre ambos preceptos, y hace lo mismo con el artículo 217 TRLCSP y el actual artículo 199 LCSP. Desde esa continuidad normativa, el Tribunal Supremo ha construido una doctrina unitaria en torno a cinco cuestiones: el nacimiento de la mora, la impugnación de la inactividad administrativa, la posibilidad de pactar regímenes contractuales específicos de validación y pago, la prescripción del derecho al cobro y, finalmente, las consecuencias económicas del retraso.

II. Estructura normativa del pago del precio: artículos 198 LCSP y 199 LCSP.

El artículo 198.4 LCSP diseña una secuencia normativa bifásica. La Administración debe, primero, aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad de los bienes entregados o de los servicios prestados dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrega efectiva o a la prestación del servicio; y debe, después, abonar el precio dentro de los treinta días naturales siguientes a esa aprobación o conformidad. Si se demora, nacen los intereses de demora y la indemnización por costes de cobro. El artículo 199 LCSP no altera esa estructura material, sino que establece el cauce específico para reaccionar frente a su incumplimiento.

La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5938) es particularmente expresiva en este punto y reitera una doctrina ya consolidada: la presentación de la factura abre un plazo de treinta días naturales de comprobación y aprobación; solo una vez aprobada la prestación o transcurrido este plazo comienza a correr el ulterior plazo - también de treinta días naturales- de pago; y la mora nace cuando expira este segundo plazo sin abono. La relevancia de esta sentencia estriba en que descarta que la falta de objeciones de la Administración en la fase de

comprobación permita anticipar el dies a quo de los intereses. La secuencia legal de dos tramos temporales no desaparece por el mero silencio administrativo. Por ello, cuando la factura ha sido correctamente presentada y no concurre un régimen contractual singular aplicable, la mora se sitúa, en términos de secuencia legal, a los sesenta días naturales.

III. La mora contractual: regla general, función de la conformidad y efecto de las objeciones formuladas en el trámite de comprobación.

La primera aportación de la jurisprudencia reciente consiste en haber corregido la extendida idea de que el interés de demora nace automáticamente a los treinta días desde la simple presentación de la factura. La doctrina jurisprudencial que culmina en la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5938) afirma, por el contrario, que el sistema legal contiene dos momentos sucesivos: un plazo de comprobación y aprobación y un ulterior plazo de pago. Solo cuando vence este segundo tramo temporal sin abono puede hablarse, propiamente, de mora.

La cuestión más delicada aparece cuando, dentro del primer plazo de treinta días naturales, la Administración formula objeciones respecto de la prestación o de la factura. Ni el artículo 198.4 LCSP ni, salvo error por mi parte, las sentencias dictadas hasta la fecha establecen una regla expresa de “reinicio automático” de un nuevo plazo abstracto de treinta días desde la fecha de la objeción. Pero tampoco cabe sostener que la objeción sea jurídicamente irrelevante. La conclusión más fiel al sistema es otra: mientras la objeción impida entender producida la conformidad o aprobación de la prestación, no comienza a correr el segundo plazo de treinta días para el pago. Entiendo que la objeción no reinicia un nuevo ciclo autónomo, pero sí impide que se active el dies a quo del plazo de pago mientras la conformidad no exista efectivamente. Esta conclusión se desprende de la propia lógica del artículo 198.4 LCSP y de la lectura que el TJUE (Asunto C-585/20 –ECLI:EU:C:2022:806; comentario-) hace del artículo 4 de la Directiva 2011/7/UE, cuando sitúa el cómputo del plazo de pago, en caso de procedimiento de aceptación o comprobación, en la fecha de aceptación o verificación.

Dicho en términos estrictamente técnicos: la objeción no “anula” el plazo ya transcurrido ni abre necesariamente un nuevo plazo general de treinta

días desconectado del acto final de conformidad; su efecto es desplazar el nacimiento del plazo de pago al momento en que la conformidad quede emitida o pueda tenerse por válidamente producida. Solo si la Administración deja transcurrir el período de comprobación sin objeción alguna y sin un régimen contractual específico distinto, la ausencia de reparos permite entender agotada la fase de verificación y, por ello, proyectar el cómputo hacia el ulterior plazo de pago. En cambio, si la objeción se formula y es jurídicamente atendible, la exigibilidad del precio queda todavía subordinada a la resolución de esa incidencia.

Ahora bien, conviene añadir una cautela decisiva. La objeción solo puede desplegar ese efecto si responde realmente al ejercicio de la potestad de comprobación y no a un uso arbitrario o meramente dilatorio del trámite de conformidad. La Directiva 2011/7/UE no concibe el procedimiento de aceptación o comprobación como algo inherente o disponible sin control; lo admite, pero sometido a límites temporales y a control de abusividad. De ahí que una objeción artificiosa, inmotivada o funcionalmente desvinculada de la verificación del cumplimiento contractual no deba ser tratada como una simple incidencia neutra de cómputo, sino como una posible desviación del régimen europeo y legal de lucha contra la morosidad.

IV. El régimen del artículo 199 LCSP como cauce de tutela del contratista acreedor.

El artículo 199 LCSP regula un procedimiento especial para hacer efectivas las deudas contractuales de las Administraciones públicas. Transcurrido el plazo del artículo 198.4 LCSP, el contratista puede reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. La dicción legal permite, pues, reclamar el principal, los intereses o ambos conceptos conjuntamente. Si la Administración no contesta en el plazo de un mes, se entiende reconocido el vencimiento del plazo de pago y el contratista puede interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda. El órgano judicial debe acordar esa medida salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias justificativas del pago o que la cuantía reclamada no es la exigible; y, en caso de estimación total, la sentencia impondrá las costas a la Administración demandada.

La sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1724) ha terminado de perfilar la posición sistemática de este precepto. El Tribunal Supremo declara que el artículo 199 LCSP —como antes el artículo 217 TRLCSP— constituye una *lex specialis* respecto del artículo 29.1 LJCA. Por ello, en las reclamaciones de abono del principal y/o de los intereses de demora derivados de contratos administrativos, la inactividad impugnada no nace a los tres meses del régimen general, sino al mes previsto en la legislación contractual. No se trata de una mera especialidad procedimental secundaria, sino de una pieza central del diseño legislativo de lucha contra la morosidad pública; El Alto Tribunal recuerda en su citada sentencia que el artículo 217 TRLCSP —como hoy el artículo 199 LCSP— trae causa de la reforma introducida por la Ley 15/2010 para reforzar la lucha contra la morosidad y articular procedimientos rápidos y eficaces frente al impago del sector público, y con ello el Tribunal Supremo inserta la norma procesal interna en la lógica material de la Directiva de morosidad: acelerar el cobro y evitar que la Administración se beneficie de la dilación.

La jurisprudencia reciente ha ido aún más lejos al subrayar la intensidad cautelar de este cauce. La propia sentencia de 10 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1724) enlaza con la jurisprudencia anterior sobre el antiguo artículo 217 TRLCSP y recuerda que el régimen cautelar específico debe aplicarse de forma imperativa cuando concurre su presupuesto de hecho. Es decir, el artículo 199 LCSP no se limita a anticipar el acceso a la jurisdicción, sino que incorpora una tutela cautelar positiva particularmente intensa, orientada a hacer realmente eficaz el derecho del contratista frente al impago administrativo.

V. La modulación contractual del régimen de pago y sus límites.

La gran novedad dogmática de la jurisprudencia de 2025 se encuentra en la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4057). El Tribunal Supremo admite que el régimen legal del artículo 216.4 TRLCSP —y, por continuidad, el del artículo 198.4 LCSP— no es enteramente indisponible. Las partes pueden fijar en las cláusulas contractuales un régimen de pago diferente del legal, siempre que no sea abusivo para el contratista ni contrario al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, transparencia y eficiencia. Esa misma doctrina es reiterada, con variaciones de aplicación, por las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025

(ECLI:ES:TS:2025:5994), de 18 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5959) y las dos de 22 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5960 y ECLI:ES:TS:2025:5964).

Con todo, el Tribunal Supremo fija un límite material decisivo: la Administración no puede quedar privada de la potestad de realizar ajustes y comprobaciones previos al pago. En este punto, el Tribunal Supremo construye una tesis de Derecho administrativo interno de notable alcance: la comprobación de la correcta ejecución de la prestación forma parte del núcleo funcional del contrato administrativo y del control del gasto público. De ahí que la autonomía de la voluntad no pueda operar hasta el punto de eliminar por completo esa potestad.

Ahora bien, esa misma jurisprudencia sí afirma expresamente que las partes pueden reducir el plazo máximo de treinta días naturales del que dispone la Administración para efectuar la comprobación. Dicho de otro modo, el plazo de verificación no opera como un mínimo indisponible en favor de la Administración, sino como un máximo susceptible de acortarse por vía contractual. Por eso, desde la perspectiva del Derecho interno y de la Directiva, no ofrece dificultad la previsión en pliego de un plazo de comprobación inferior a treinta días naturales.

En cuanto al plazo de pago propiamente dicho, la respuesta ha de ser análoga, aunque el Tribunal Supremo no la haya formulado con la misma literalidad. El artículo 198.4 LCSP y el artículo 4 de la Directiva 2011/7/UE configuran los treinta días como un plazo máximo ordinario, no como un estándar de protección de la Administración. De ahí que nada se oponga, en principio, a que el pliego o el contrato prevean un pago más rápido, inferior a treinta días desde la conformidad. Lo que el sistema europeo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo someten a control estricto no es la reducción del plazo, sino su ampliación, su generalización o su utilización abusiva.

Más compleja es la cuestión de si la Administración debe motivar expresamente, en el expediente y/o en el pliego, la previsión de un trámite de comprobación. La respuesta exige distinguir. Salvo error por mi parte, el Tribunal Supremo no ha expresado una doctrina que imponga una motivación singularizada y autónoma cada vez que el pliego prevé un procedimiento de aceptación o comprobación dentro del máximo ordinario

de treinta días naturales. Sin embargo, sí emerge con claridad, tanto de la Directiva como de la jurisprudencia, que el procedimiento de comprobación no puede presuponerse como algo inherente o invisible: debe estar previsto y ser objetivamente controlable. Por ello, aunque quizá no pueda hablarse, en sentido estricto, de una obligación jurisprudencial consolidada de motivación expresa para cualquier plazo ordinario de comprobación, sí cabe sostener que la previsión del trámite debe aparecer configurada con suficiente claridad en los documentos de licitación.

La exigencia se intensifica de manera evidente cuando se pretende superar el marco ordinario. Si el procedimiento de aceptación o comprobación ha de exceder de treinta días naturales, el artículo 4.5 de la Directiva exige acuerdo expreso en el contrato y en alguno de los documentos de licitación, además de ausencia de carácter manifiestamente abusivo. Y si lo que se pretende es ampliar el plazo general de pago más allá de treinta días, el artículo 4.6 exige, además, justificación objetiva por la naturaleza o por las características particulares del contrato. En este plano excepcional, la necesidad de motivación del expediente y del diseño del pliego no es ya solo aconsejable: deviene, en la práctica, una exigencia casi inescindible de la propia lógica europea de control de la excepción.

VI. La prescripción del derecho al cobro en los contratos de obras.

La sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4613) reafirma una doctrina de notable importancia práctica: en los contratos de obras, la prescripción del derecho a reclamar el pago no se anuda, como regla general, al acta de recepción ni a la certificación final, sino a la liquidación definitiva del contrato. Solo en defecto de esta pueden operar otros actos concluyentes equivalentes, como la certificación final acompañada de la devolución de las garantías. La finalidad de esta construcción es impedir que la propia pasividad administrativa en la liquidación del contrato termine beneficiando a la Administración deudora.

La consecuencia sistemática es clara: mientras no conste liquidación definitiva o un acto equivalente de cierre contractual, el derecho al cobro no puede reputarse definitivamente vencido a efectos prescriptivos en los términos pretendidos por la Administración. Con ello, el Tribunal Supremo

introduce una garantía adicional de tutela del contratista acreedor frente a inercias administrativas particularmente lesivas.

VII. Las consecuencias económicas de la mora: intereses, IVA, anatocismo y costes de cobro.

La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5926) consolida definitivamente la doctrina según la cual la cantidad fija de 40 euros prevista en el artículo 8.1 de la Ley 3/2004 se devenga por cada factura pagada fuera de plazo y no como suma única por cada reclamación administrativa o judicial. La factura, y no el escrito de reclamación, es la unidad jurídica de imputación de la mora y, por consiguiente, también de la compensación mínima por costes de cobro.

Esa misma sentencia insiste, además, en el carácter automático y ex lege de la compensación. No se trata de un concepto sometido a un juicio judicial de oportunidad o proporcionalidad, sino de una consecuencia legal anudada a la mora, salvo supuestos patológicos de fraude de ley. Con ello, el Tribunal Supremo asume una lectura marcadamente funcional del régimen de lucha contra la morosidad, orientada a preservar su efecto útil. Por tanto, el fundamento es que la mora se produce respecto de cada factura individualmente considerada y que la compensación de 40 euros nace automáticamente con esa mora, sin necesidad de petición expresa y sin que quepa someterla a un juicio de proporcionalidad, salvo fraude de ley.

La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5926) insiste, además, en que la factura es la verdadera unidad jurídica de imputación del retraso. Reducir la indemnización a una sola suma por reclamación equivaldría a desnaturalizar el sistema de la Directiva 2011/7/UE y de la Ley 3/2004, que no se centra en el escrito de reclamación, sino en el incumplimiento del plazo de pago de cada operación comercial documentada en factura.

Por lo que respecta a los intereses de demora, la jurisprudencia del Tribunal Supremo posterior a la sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2022 (así, sentencias de 17 de diciembre de 2025 –ECLI:ES:TS:2025:5994; comentario– y de 22 de diciembre de 2025 –ECLI:ES:TS:2025:5964 y comentario–) ha mantenido que la base de cálculo incluye el IVA consignado en la factura, sin necesidad de acreditar su previo ingreso en la Hacienda

Pública. Y en materia de anatocismo, el Tribunal Supremo sigue una línea prudente: la cuestión del anatocismo queda subordinada a que la deuda de intereses sea líquida o fácilmente liquidable; de ahí que cuando la propia determinación del dies a quo de la mora o del régimen aplicable de pago es controvertida, el Tribunal Supremo considera innecesario o improcedente pronunciarse sobre los intereses de los intereses.

VIII. La recepción por el Tribunal Supremo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

VIII.1 La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de enero de 2020, Comisión/Italia, Asunto C-122/18.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de enero de 2020, dictada en el Asunto C-122/18, Comisión/Italia (ECLI:EU:C:2020:41), no resuelve un litigio individual sobre intereses de demora derivados de un contrato concreto, sino un recurso por incumplimiento promovido por la Comisión contra la República Italiana por no haber asegurado que sus poderes públicos respetasen efectivamente los plazos de pago previstos en el artículo 4 de la Directiva 2011/7/UE. Precisamente por ello, su aportación es de alcance estructural: el Tribunal de Justicia desplaza el debate desde la mera corrección formal de la transposición normativa al terreno de la efectividad real del sistema de pagos públicos. La sentencia afirma que el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva no impone a los Estados miembros una simple obligación de configurar en abstracto plazos conformes al Derecho de la Unión, sino una obligación más intensa: velar por que los poderes públicos observen efectivamente esos plazos.

Ese razonamiento se construye sobre tres ideas centrales. La primera es que el artículo 4 de la Directiva contiene una obligación de resultado y no una mera obligación de medios. El Tribunal de Justicia rechaza expresamente la tesis italiana según la cual bastaría con prever intereses de demora y compensación por costes de cobro para quedar al abrigo del incumplimiento. La segunda idea es que las obligaciones derivadas del artículo 4.1 —reconocimiento del derecho a intereses— y de los apartados 3 y 4 —observancia de los plazos— no son alternativas, sino complementarias. Y la tercera es que el incumplimiento de esos plazos por los poderes públicos es imputable al Estado miembro a efectos del artículo

258 TFUE, aunque dichos poderes públicos actúen en operaciones comerciales y no en el ejercicio estricto de prerrogativas públicas.

La lógica material de la sentencia es inequívoca. El Tribunal de Justicia parte de los considerandos 3, 9 y 23 de la Directiva 2011/7/UE para recordar que la morosidad pública tiene una especial gravedad económica: las Administraciones disponen de recursos más estables y de mejores condiciones de financiación que las empresas, de modo que los retrasos en sus pagos trasladan a éstas un coste financiero injustificado. Desde esa perspectiva, la disciplina europea sobre pagos a cargo de poderes públicos no puede reducirse a un modelo en el que la Administración pague tarde, pero compense después con intereses. Lo que la Directiva pretende es, antes que nada, evitar el retraso. Por eso el TJUE considera jurídicamente insuficiente una defensa estatal basada en la mejora progresiva de los indicadores o en la existencia de remedios indemnizatorios posteriores: el incumplimiento existe si, al cierre del plazo del dictamen motivado, los poderes públicos siguen pagando fuera de los límites temporales fijados por la Directiva.

Importa subrayar, además, que esta sentencia no entra a resolver cuestiones tales como el momento exacto del dies a quo del interés en un contrato singular, la validez de una determinada cláusula de verificación o la cuantía de la compensación por costes de cobro. Su objeto es otro: definir el alcance de la obligación estatal de asegurar puntualidad en los pagos públicos. En otras palabras, la sentencia Comisión/Italia no decide directamente cómo debe computarse un concreto plazo contractual, pero sí fija el marco de lectura de toda la materia: el Derecho de la Unión exige una interpretación estricta de las normas nacionales sobre pago del precio en los contratos públicos, porque no se conforma con una transposición nominal o puramente reaccional.

Sobre esa base, la jurisprudencia del Tribunal Supremo español utiliza la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 2020, Comisión/Italia, Asunto C-122/18 (ECLI:EU:C:2020:41) como un argumento de apoyo de especial relevancia en las resoluciones que, a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4057), construyen la doctrina sobre la incidencia de la Directiva 2011/7/UE en el artículo 216.4 TRLCSP —hoy artículo 198.4 LCSP—. Esa misma referencia aparece reproducida y desarrollada en las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5994), de 18 de diciembre de

2025 (ECLI:ES:TS:2025:5959), y las dos de 22 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5960 y ECLI:ES:TS:2025:5964), todas ellas relativas a contratos de servicios de la Generalitat de Cataluña. En ese conjunto de resoluciones, el Tribunal Supremo toma de Comisión/Italia la idea de que la Directiva impone a los Estados miembros “obligaciones complementarias” y un estándar reforzado de diligencia en relación con el pago a las empresas proveedoras.

Ahora bien, el Tribunal Supremo no extrae de Comisión/Italia una consecuencia automática de nulidad o inaplicación de cualquier régimen contractual de validación previa. Antes al contrario, el Tribunal Supremo utiliza la sentencia europea como un marco de severidad antiformalista, pero la combina con una doctrina propia sobre libertad de pactos, régimen contractual de pago y potestad administrativa de comprobación. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4057) afirma que el régimen legal del pago puede ser modulado contractualmente, pero no hasta el punto de suprimir la potestad administrativa de verificación; y las sentencias de 17, 18 y 22 de diciembre de 2025 aplican esa misma lógica para rechazar que el simple dato de la presentación de la factura baste siempre, por sí solo, para fijar el nacimiento de la mora a los treinta días.

En relación a la adecuación de la interpretación del Tribunal Supremo respecto de la sentencia Comisión/Italia entiendo que, en términos generales, es correcta, pero con un matiz relevante. Es correcta porque el Tribunal Supremo comprende bien la premisa central del TJUE: la Directiva no tolera una lectura laxa del pago público ni se satisface con remedios indemnizatorios ex post; exige efectividad real en la observancia de los plazos. También es correcta porque el Supremo no trivializa la jurisprudencia europea ni la reduce a un mero argumento retórico, sino que la incorpora como fundamento de una interpretación rigurosa del sistema. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no se pronuncia en C-122/18 (ECLI:EU:C:2020:41) sobre la supuesta irrenunciabilidad estructural de la potestad administrativa de comprobación, mientras que el Tribunal Supremo sí convierte esa idea en una pieza importante de su construcción dogmática. Por eso puede decirse que la lectura del Supremo es adecuada en su premisa europea, pero incorpora un desarrollo de Derecho público interno que no deriva directamente de la sentencia del TJUE, sino de una elaboración propia sobre la naturaleza del contrato administrativo atendiendo al artículo 198.4 de la LCSP.

VIII.2 La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de octubre de 2022, BFF Finance Iberia, Asunto C-585/20.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de octubre de 2022, dictada en el Asunto C-585/20, BFF Finance Iberia (ECLI:EU:C:2022:806), presenta una relevancia mucho más directa para el Derecho español de la contratación pública, pues nace de una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid y aborda expresamente tres problemas nucleares: la cuantía fija de 40 euros por costes de cobro, la compatibilidad con la Directiva 2011/7/UE de un régimen interno de pago articulado, con carácter general, sobre la secuencia 30 días para aceptación o comprobación + 30 días para pago, y la inclusión del IVA en la “cantidad adeudada” a efectos del cálculo de los intereses de demora.

En primer lugar, respecto de la compensación por costes de cobro, el Tribunal de Justicia afirma que la cantidad fija mínima de 40 euros prevista en el artículo 6 de la Directiva se debe por cada operación comercial no pagada a su vencimiento y acreditada en una factura, incluso si varias facturas son acumuladas en una única reclamación administrativa o judicial. El eje del razonamiento es que la morosidad se predica de cada operación comercial individualmente considerada, y que la factura constituye el documento central del sistema de pago y del cómputo del vencimiento. De ahí que el TJUE rechace que la acumulación procesal de facturas reduzca el número de indemnizaciones: tal reducción vaciaría de efecto útil al artículo 6 de la Directiva y disminuiría indebidamente la carga económica asociada al incumplimiento del deudor público.

En segundo lugar, la sentencia resuelve la cuestión más delicada: la compatibilidad del artículo 198.4 LCSP con la Directiva 2011/7/UE. El Tribunal de Justicia declara que el artículo 4, apartados 3 a 6, de la Directiva se opone a una normativa nacional que establezca, con carácter general y para todas las operaciones entre empresas y poderes públicos, un plazo máximo de 60 días naturales, aunque se descomponga en un primer período de 30 días para aceptación o comprobación y un segundo período de 30 días para el pago. El TJUE subraya, sin embargo, dos matices decisivos: por un lado, que el procedimiento de aceptación o comprobación no es inherente a toda operación entre empresa y poder público; y, por otro, que, cuando exista legal o contractualmente, su duración máxima ordinaria es de 30 días,

salvo acuerdo expreso no abusivo y dentro de las condiciones excepcionales previstas por la propia Directiva. Del mismo modo, la ampliación del plazo general de pago solo es posible cuando esté expresamente pactada y objetivamente justificada por la naturaleza o las características particulares del contrato, sin exceder en ningún caso de 60 días.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia interpreta el artículo 2.8 de la Directiva y concluye que la “cantidad adeudada” incluye el IVA consignado en la factura, con independencia de que, en la fecha en que se produce la mora, el acreedor haya ingresado ya o no ese impuesto en la Hacienda Pública. El argumento es estrictamente normativo: la Directiva incluye dentro de la cantidad adeudada los impuestos especificados en la factura, y no distingue según el momento o modalidad del cumplimiento de la obligación tributaria por el acreedor. Por tanto, el IVA integra la base sobre la que se calculan los intereses de demora.

La importancia dogmática de BFF Finance Iberia reside en que combina una lógica muy estricta de protección del acreedor con una lectura sistemática de las excepciones admitidas por la propia Directiva. La sentencia no dice solamente que “hay que pagar pronto”; precisa, además, qué constituye la unidad jurídica del retraso —la operación documentada en factura—, cuándo cabe apartarse del plazo general de 30 días y qué debe entenderse por cantidad adeudada. No es, por tanto, una resolución limitada a los 40 euros por factura, sino una sentencia de arquitectura general sobre el régimen europeo del pago público.

La recepción de esta sentencia por el Tribunal Supremo ha sido intensa, aunque no unívoca en todos los puntos. En materia de costes de cobro, la recepción es plenamente lineal. La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5926) utiliza expresamente la doctrina de BFF Finance Iberia para reafirmar que los 40 euros se devengan por cada factura pagada fuera de plazo, y no por cada reclamación administrativa o judicial. El Tribunal Supremo subraya, además, que no procede someter esa compensación mínima a un juicio autónomo de razonabilidad o proporcionalidad, salvo fraude de ley, porque se trata de una indemnización ex lege, automática y vinculada a cada mora individualizada en factura. En este punto, el Tribunal Supremo destaca incluso que su jurisprudencia de 2021 ya había anticipado esa interpretación, y que la sentencia del TJUE viene a confirmarla.

También es plenamente fiel la recepción del criterio relativo al IVA. Las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5994) y 22 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5964 – comentario-) mantienen que, en la base de cálculo de los intereses de demora, debe incluirse el importe íntegro de la factura, IVA incluido, sin exigir al contratista la prueba del ingreso previo del impuesto. Esa línea enlaza la jurisprudencia del Tribunal Supremo posterior a la sentencia del TJUE con el criterio europeo según el cual la “cantidad adeudada” no varía en función de la relación tributaria entre el acreedor y la Hacienda Pública.

La cuestión más compleja es la relativa al plazo de pago y al margen de modulación contractual del artículo 216.4 TRLCSP —hoy artículo 198.4 LCSP—. Aquí la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4057) y, en su estela, las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5994), de 18 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5959) y las dos de 22 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5960 y ECLI:ES:TS:2025:5964) rechazan la lectura que algunas sentencias de instancia habían hecho de BFF Finance Iberia como si impusiera, en todo caso, el devengo de intereses a los treinta días desde la mera presentación de la factura. Para el Tribunal Supremo, esa conclusión simplifica indebidamente la sentencia europea, porque desconoce que la propia Directiva admite excepciones cuando el procedimiento de aceptación o verificación está legal o contractualmente previsto, consta de forma expresa, no es abusivo y responde a la naturaleza o características del contrato.

En esa línea, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5959) formula con claridad la distinción clave: la sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2022, BFF Finance Iberia, Asunto C-585/20 (ECLI:EU:C:2022:806) impide que el ordenamiento nacional establezca una regla generalizada de 60 días para todas las operaciones entre empresas y poderes públicos; pero no impide aplicar, en un contrato concreto, un régimen específico de verificación y pago cuando éste encuentre apoyo expreso en el contrato y en los documentos de licitación y no resulte abusivo. Desde ahí, el Tribunal Supremo corrige a la jurisdicción de instancia por haber trasladado automáticamente la regla de los 30 días al caso concreto sin examinar la estructura negocial del contrato ni la funcionalidad de la validación previa.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5994) y las dos de 22 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5960 y ECLI:ES:TS:2025:5964) se mueven en la misma dirección. El Tribunal Supremo parte de que la Directiva establece, como norma general, un plazo de 30 días; admite, sin embargo, que ese plazo pueda modularse cuando existe un verdadero procedimiento contractual de aceptación o verificación y cuando concurren las exigencias del artículo 4.5 y 4.6 de la Directiva. A partir de ahí, el Tribunal Supremo concluye que determinados contratos de servicios de la Generalitat de Cataluña contenían regímenes de validación previa suficientemente expresos y funcionalmente conectados con la comprobación de la prestación, por lo que no cabía reputar vencida la deuda en los términos pretendidos por la parte actora.

La adecuación de esta interpretación del Tribunal Supremo a la sentencia BFF Finance Iberia debe, a mi juicio, valorarse de forma diferenciada según la concreta materia. En lo relativo a la compensación de 40 euros por factura y a la inclusión del IVA en la base de cálculo de los intereses, la adecuación es plena: el Tribunal Supremo reproduce fielmente la ratio decidendi del TJUE y la integra sin desviaciones sustanciales en su propia doctrina. No hay aquí fricción alguna entre ambos niveles jurisdiccionales.

Más matizada es la valoración en lo referente al plazo de pago. El Tribunal Supremo acierta al entender que la sentencia BFF Finance Iberia no prohíbe toda verificación previa ni todo pacto que module el régimen legal, sino únicamente la conversión de la excepción en una regla general. También acierta al exigir cláusulas expresas, ausencia de abusividad y justificación objetiva. Sin embargo, el TJUE afirma con claridad que el procedimiento de aceptación o comprobación no es inherente a las operaciones entre poderes públicos y empresas, mientras que el Tribunal Supremo, apoyándose en categorías propias del Derecho administrativo español, tiende a presentar la potestad de comprobación como un elemento estructural e indisponible del contrato administrativo. Esa afirmación no contradice frontalmente la sentencia europea si se la entiende en clave de ordenación interna de la contratación pública española; pero sí introduce un desplazamiento argumental desde la lógica antiformalista de la Directiva hacia una lógica más institucional de tutela del interés público. En consecuencia, la interpretación del Tribunal Supremo puede calificarse de sustancialmente compatible, aunque no de mimética: es una recepción correcta, pero mediada por una elaboración propia del Derecho

administrativo interno que matiza el alcance inmediato de la jurisprudencia del TJUE.

IX. Consideración final.

De acuerdo con lo expuesto en los precedentes apartados, el régimen del pago del precio en los contratos públicos se encuentra suficientemente perfilado en sus líneas maestras. El artículo 198.4 LCSP establece una secuencia de comprobación y pago que se articula ordinariamente en dos plazos de treinta días naturales. El artículo 199 LCSP dota al contratista de un cauce específico y reforzado para hacer efectivas las deudas de la Administración. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha precisado, además, que la mora no nace de forma automática a los treinta días desde la factura; que las objeciones formuladas en el trámite de comprobación desplazan el inicio del plazo de pago mientras no exista conformidad efectiva; que el régimen legal admite modulación contractual, aunque no hasta vaciar la potestad administrativa de verificación; y que la Directiva 2011/7/UE opera como criterio hermenéutico central, pero no excluye una recepción mediada por categorías propias del Derecho administrativo español.

Por tanto, el artículo 198 LCSP no puede interpretarse de forma aislada ni mecánica. La regla general sigue siendo la secuencia conformidad-pago-mora, tal como reitera la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5938); el cauce procesal idóneo para reaccionar frente al impago es el especial del artículo 199 LCSP, según declara la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1724); el régimen legal puede ser modulado por el contrato, pero nunca hasta hacer desaparecer la potestad administrativa de comprobación, conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4057) y a las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5994), 18 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5959), y las dos de 22 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5960 y ECLI:ES:TS:2025:5964); la prescripción en obras se anuda a la liquidación definitiva o a actos concluyentes equivalentes, como precisa la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4613); y la mora despliega automáticamente sus consecuencias económicas, incluida la compensación de 40 euros por cada factura, según la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5926).

En definitiva, el punto de equilibrio al que llega la jurisprudencia es particularmente significativo: ni una visión puramente administrativista, inclinada a naturalizar los retrasos del poder público, ni una lectura acrítica del Derecho de la Unión que disuelva toda especificidad del contrato administrativo. El Tribunal Supremo ha optado por una solución intermedia: afirmar la primacía funcional de la lucha contra la morosidad, sin dejar por ello de reconocer que, en la contratación pública, la conformidad de la prestación y el control del gasto siguen ocupando una posición estructural. Ese es, hoy, el verdadero centro de gravedad del artículo 198 LCSP.

José María Fernández Astudillo
Abogado
astudilloabogado.es