NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

TOMÀS FONT I LLOVET
ALFREDO GALÁN GALÁN
ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ
FRANCESC RODRÍGUEZ PONTÓN
JOAQUÍN TORNOS MAS
Universidad de Barcelona

Cómo citar/Citation
Font i Llovet, Tomás, Galán Galán, Alfredo, Peñalver i Cabré, Alexandre, Rodríguez Pontón, Francesc y Tornos Mas, Joaquín (2026). Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa. *Revista de Administración Pública,* 230, 285-296. doi: https://doi.org/10.18042/cepc/rap.230.10

SUMARIO

I. EL TRIBUNAL SUPREMO TRATA DE LIMITAR EL RECURRENTE USO DE LAS PRÓRROGAS FORZOSAS Y SUS PERNICIOSOS EFECTOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. II. DAÑOS AL DOMINIO PÚBLICO Y PRESCRIPCIÓN. III. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO CIVIL Y PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN LAS RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS.

I. EL TRIBUNAL SUPREMO TRATA DE LIMITAR EL RECURRENTE USO DE LAS PRÓRROGAS FORZOSAS Y SUS PERNICIOSOS EFECTOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

A. Como ha dicho el Tribunal Supremo:

> […] la fijación de un plazo cierto de duración del contrato administrativo (incluidas sus prórrogas) en el pliego es un elemento esencial del contrato de servicios y del contrato de gestión de servicios públicos (por su efecto delimitador de la propia prestación), en garantía, no sólo de la seguridad jurídica, sino de la concurrencia y transparencia en la contratación pública (STS 4790/2025 de 27 de octubre de 2025).

La importancia del plazo contractual, en particular en los contratos de larga duración, como los contratos de concesión de servicios o de servicios, se proyecta sobre diversos intereses. Para el contratista el plazo condiciona su oferta y le garantiza la prevista amortización de la inversión. Desde la perspectiva de los intereses generales, la existencia de un plazo asegura la concurrencia entre empresas privadas.

Esta realidad no puede olvidar que en el momento de hacer efectivo el cumplimiento del plazo establecido, poniendo fin a la ejecución del contrato, pueden surgir problemas. La actividad prestacional que la Administración pretende que se lleve a cabo por un tercero es una actividad de interés general, una prestación sometida al principio de continuidad, lo que lleva a garantizar que esta prestación no dejará de prestarse. La continuidad en la prestación se impone al cumplimiento del plazo. La Administración impone de hecho, o con órdenes de ejecución o prórrogas forzosas, la continuidad de los contratos. La prórroga forzosa supone que el contratista queda obligado a mantener su compromiso contractual durante el periodo adicional, sin necesidad de su consentimiento expreso, a pesar de que dicha continuidad puede alterar el equilibrio económico de la prestación.

Esta práctica se ha convertido en una práctica habitual que distorsiona el contrato administrativo, práctica a la que el Tribunal Supremo ha tratado de poner límites atendiendo a las diversas causas que pueden estar en el origen del abuso de las prórrogas forzosas. No puede desconocerse, además, que en ocasiones la continuidad en la ejecución del contrato es querida por la Administración, que no desea llevar a cabo una nueva licitación, y también por el contratista, que ve prolongado el plazo de su contrato sin concurrencia.

El legislador de 2017 trató de hacer frente a esta realidad con el art. 29,4 de la Ley de contratos 9/2017. Dicho precepto establece que:

> No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contrata-

> ción producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario o, tratándose de un contrato basado en un acuerdo marco o un contrato específico en el marco un sistema dinámico de adquisición, se hayan enviado las invitaciones a presentar oferta del nuevo contrato basado o específico al menos quince días antes de la finalización del contrato originario.

Lo dispuesto en el precepto citado es plausible. Permite imponer una prórroga forzosa que atienda al fin público del contrato, pero también al principio de concurrencia y a los intereses del contratista, al establecer una serie de requisitos. La prórroga debe justificarse por concurrir acontecimientos imprevisibles y razones de interés público, pero a su vez se limita su extensión hasta que comience la ejecución del nuevo contrato, cuya licitación debe haberse iniciado con carácter general tres meses antes de la finalización del plazo, y en todo caso por un período máximo de nueve meses. La prórroga, se añade, se llevará a cabo sin modificar las restantes condiciones del contrato.

Pero lo cierto es que el uso frecuente de las prórrogas forzosas u órdenes de ejecución da lugar a múltiples conflictos a los que, como hemos dicho, el Tribunal Supremo trata de dar respuesta atendiendo a los diferentes conflictos que se plantean. Por ello, nos ha parecido de interés dar noticia de dos recientes sentencias que se han ocupado de este tema.

B. Un primer ejemplo es la Sentencia ya citada 4790/2025 de 27 de octubre (*esta sentencia ha sido comentada por Blanco López, en el Observatorio de Contratación Pública de 10 de noviembre de 2025, y por Bouso Darriba, Linkedin, 15 de diciembre de 2025*). En dicha sentencia el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia fue el siguiente:

> Determinar si, en un contrato de gestión del servicio público donde el pliego de cláusulas administrativas particulares contemple la prórroga forzosa para el contratista, los posibles perjuicios derivados de la prolongación obligada del contrato debe asumirlos la empresa en virtud del principio de riesgo y ventura, o deben ser compensados a tenor del principio de equilibrio económico del contrato.

El contrato era un contrato de servicios de ayuda domiciliaria. El Tribunal, tras recordar que el plazo cierto de duración del contrato es un elemento esencial del contrato, afirma que:

> En definitiva, la previsión en los pliegos de una concatenación sucesiva de prórrogas *sin fijación de un plazo máximo* convierte al contrato administrativo en un contrato de duración indefinida, lo que puede afectar no solo a los intereses del adjudicatario (como se alega en nuestro proceso), sino que aparece como un

> medio fraudulento de adjudicación directa obviando los mecanismos de selección del contratista previstos en la Ley… En definitiva, el plazo de duración de los contratos (especialmente, los de actividad) está íntimamente ligado a la protección de algunos de los principios más importantes de la contratación pública como son el de concurrencia, transparencia e igualdad de trato a los licitadores, lo que *impone la necesidad de que tengan una duración limitada en el tiempo y de que la posibilidad de prórroga sea publicada en el proceso de licitación* e incluida en el contrato resultante.

La sentencia entra a valorar la ponderación entre el interés público en la continuidad de la prestación y el interés en garantizar la concurrencia en la contratación pública, y concluye que "el interés público subyacente en la continuidad de la prestación no es suficiente para justificar la imposición de la continuidad del servicio al margen de la previsión contractual". De conformidad con la ley, el Tribunal manda un mensaje claro a la Administración, afirmando que la garantía para la prestación del servicio no pasa por atribuir ultraactividad a cualquier cláusula contractual más allá de la duración máxima del contrato, sino por una nueva licitación muy ágil con el fin de permitir la continuidad en la prestación del servicio, utilizando para ello los mecanismos que la legislación contractual prevé a estos efectos.

El fallo de la sentencia declara ilegales las prórrogas, pero a su vez, el derecho de la empresa a ser indemnizada por los daños y perjuicios que su actividad prestacional le hayan causado.

C. Si la sentencia citada trata de limitar el recurso a las prórrogas forzosas, cuya validez cuestiona cuando van más allá de lo que permite el art. 29,4 de la LCSP, la sentencia 573/2026 de 6 de mayo de 2026 aborda la cuestión relativa a cuál debe ser el régimen jurídico aplicable a la relación que se establece en virtud de una prórroga forzosa. En este caso se trataba de un contrato de gestión de servicios públicos de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida en la Comunidad de Madrid. La Sentencia 573/2026 se refiere a la sentencia antes comentada, pero advierte que no se ajusta plenamente al caso que ahora debe enjuiciarse. El casuismo de las respuestas al problema de las prórrogas forzosas se hace especialmente evidente.

La normativa aplicable, como dice la sentencia en el FJ sexto, son los arts. 87, apdos. 1 y 4 y 89 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, el TRLCSP), de aplicación temporal al presente caso, pues el contrato de gestión de servicios públicos fue suscrito durante la vigencia de esta norma. Pero se añade que los preceptos indicados se corresponden con los vigentes arts. 102, apdos. 1 y 6, y 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En el caso enjuiciado, el objeto de la reclamación se localiza en la denegación de diversas solicitudes de revisión de precios, con fundamento en el necesario mantenimiento de las condiciones existentes en el contrato inicial, entendidas por la recurrente como todas las condiciones del contrato, incluidas las de

las revisiones de precios, aunque aquel contrato se haya extinguido. La cuestión controvertida queda centrada del modo siguiente: ¿procede la revisión de precios cuando el contrato se ha extinguido y la prestación se lleva a cabo en virtud de una prórroga forzosa?

Para dar respuesta a esta pregunta el Tribunal enmarca la situación atendiendo a los hechos concurrentes. En este sentido, afirma que:

> […] durante el periodo de tiempo al que se contrae la pretensión de la actora, la Administración no ha dado inicio, siquiera, a un nuevo expediente de contratación y, sin embargo, ha exigido que la prestación del servicio haya continuado realizándose en las mismas condiciones que venían establecidas en el contrato. Se ha apoyado, para ello, en la mencionada cláusula 22 del contrato y, también, en el innegable interés público inherente a la prestación, consistente en la asistencia sanitaria a pacientes, a través de la realización de terapias respiratorias en domicilio y otras técnicas de ventilación (apartado 1 del Anexo I del contrato), tal y como reza el tipo y rúbrica del contrato en su día suscrito por la Administración Madrileña con la UTE de la que formaba parte la ahora recurrente.

La conclusión a la que llega la sentencia es que aunque el contrato inicial se haya extinguido (la prórroga forzosa no conlleva que el contrato subsista, una vez finalizado el plazo y las prórrogas legales), sí existe una relación jurídica en la que el contratista inicial sigue llevando a cabo una prestación a favor de la Administración. Dentro de esta relación es necesario preservar el equilibrio de prestaciones derivadas de aquel contrato, aunque el mismo se haya extinguido. El fundamento de este mantenimiento de condiciones deriva, por tanto, no ya del contrato en sí mismo considerado, sino en la necesidad de que la prestación y contraprestación a que en su día se obligaron ambas partes del contrato sigan persistiendo para preservar el equilibrio económico de aquella relación bilateral y evitar el enriquecimiento injusto de una de ellas, la Administración. El escenario que existe dentro del periodo de prórroga forzosa no es el de la revisión de precios en el seno de un contrato en vigor, sino el del mantenimiento de unas condiciones que en su día se pactaron en el contrato, y que, una vez extinguido y por razones de interés general (las de preservación de la atención sanitaria), han de seguir subsistiendo para ambas partes y no solo para una de ellas.

En base a lo anterior, la doctrina de interés casacional que fija la sentencia es la siguiente:

> Cuando, extinguido un contrato administrativo de gestión de servicios públicos por transcurso del tiempo, la Administración impone unilateralmente al contratista la continuación de aquella prestación, por aplicación de una cláusula prevista en el propio contrato, deberán trasladarse los criterios de revisión de precios previstos en los pliegos que regían el contrato finalizado, para el abono de aquellos servicios. (JT)

II. DAÑOS AL DOMINIO PÚBLICO Y PRESCRIPCIÓN

La Sentencia del Tribunal Supremo 1253/2025, de 8 de octubre de 2025, aborda una cuestión técnicamente relevante pero constitucionalmente delicada: el plazo de prescripción de la potestad administrativa dirigida a exigir la reposición de los bienes del dominio público hidráulico a su estado originario.

El origen del recurso es la resolución de 24 de noviembre de 2021, confirmada posteriormente en reposición por la de 11 de mayo de 2022, de la Confederación Hidrográfica Guadiana, por la que se imponía una multa coercitiva por importe de 300 euros y la obligación de proceder, en el plazo máximo de un mes, a la retirada tanto del badén como del cerramiento metálico situado en zona de dominio público hidráulico, dejando la sección ocupada debidamente acondicionada y a solicitar la correspondiente autorización administrativa de las actuaciones realizadas en zona de policía. Esta resolución traía causa de la de 30 de noviembre de 2012, por la que se impuso al recurrente la citada obligación de hacer, con la advertencia de que su incumplimiento podría implicar la imposición de multa coercitiva y/o ejecución subsidiaria, siendo de su cuenta los gastos que se ocasionaren. Como puede verse, entre la orden de ejecución y la multa coercitiva habían transcurrido casi nueve años.

El Tribunal concluye que, tras la reforma del art. 1964 del Código Civil operada por la Ley 42/2015, el plazo aplicable deja de ser el de quince años previsto en el art. 327.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y pasa a ser el plazo general de cinco años. La razón central estriba en que dicho plazo reglamentario carece de autonomía normativa propia y encuentra necesariamente cobertura legal en el art. 1964 del Código Civil, por exigencia del principio de reserva de ley en materia de prescripción.

La construcción argumental de la sentencia posee coherencia desde la perspectiva clásica de la jerarquía normativa y de la concepción civilista de la prescripción. El Tribunal insiste en que las acciones prescriben por el mero lapso del tiempo fijado por la ley y que, en consecuencia, el reglamento no puede mantener un plazo de quince años cuando la norma legal de cobertura ha sido modificada reduciendo el plazo general a cinco años. Sobre esta base, declara prescrita la potestad administrativa para ejecutar la obligación de retirada del cerramiento y del badén impuestos en 2012, al haber transcurrido más de cinco años desde la entrada en vigor de la reforma de 2015.

En mi opinión, la sentencia resulta discutible por no abordar debidamente la incidencia en la controversia del principio constitucional de imprescriptibilidad del dominio público proclamado en el art. 132 de la Constitución. La Administración había sostenido que la ocupación ilícita del dominio público hidráulico no podía consolidarse por el simple transcurso del tiempo precisamente porque los bienes demaniales son imprescriptibles. La sentencia se limita a conceder que la anulación de la multa coercitiva por prescripción se entiende "sin perjuicio" de

que la Administración pueda adoptar otras medidas para reponer las cosas a su estado anterior atendida la imprescriptibilidad del dominio público hidráulico.

Ese tratamiento es conceptualmente insuficiente. El problema no era únicamente determinar el plazo de prescripción de una obligación administrativa de hacer, sino dilucidar cómo se articula dicha prescripción con el estatuto constitucional reforzado del dominio público. La sentencia opera como si ambas cuestiones pertenecieran a planos enteramente separados: por un lado, la acción administrativa de ejecución, sometida a prescripción; por otro, la imprescriptibilidad dominical, relegada a una eventual reacción futura de la Administración.

Tampoco se extiende la sentencia en el alcance de la aplicación preferente del derecho especial, el demanial, frente al derecho común, la regulación civil de la prescripción de las obligaciones. Pero entiendo que cabe profundizar algo más.

En efecto, cabe sostener que la potestad de restauración del dominio público posee una dimensión institucional distinta de la simple ejecución de obligaciones personales. No se trata únicamente de una relación obligacional entre Administración y particular, sino de la tutela objetiva de un bien constitucionalmente protegido y afectado al interés general. Desde esta óptica, la imprescriptibilidad del dominio público no debería limitarse a impedir la adquisición privada del bien por usucapión, sino proyectarse también sobre las potestades dirigidas a garantizar su integridad física y funcional.

En realidad, los daños a la integridad del dominio público inciden negativamente en su elemento teleológico definidor, esto es, en su afectación. Impiden la efectiva destinación del bien al cumplimiento pleno de su función institucional, el fin al que está afectado, que en el caso del dominio público hidráulico es además de relevancia constitucional: la protección del medio ambiente.

No se cita en la sentencia el art. 118 de la Ley de Aguas, que dispone que:

> […] con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser *obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior.* El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan. 2. Tanto el importe de las sanciones *como el de las responsabilidades a que hubiera lugar, podrán ser exigidos por la vía administrativa de apremio.*
>
> Está claro que la ley se configura una potestad administrativa específica, la de mantener y recuperar la integridad material o física del dominio público. No ha de estar muy lejos esta potestad de la clásica de recuperación de oficio de la posesión del dominio público, que se concreta hoy en el art. 55 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas y en la legislación de régimen local. Potestad esta última cuyo ejercicio es claramente imprescriptible —"en cualquier tiempo"—.
>
> Es cierto que la Ley de Aguas no concreta un plazo de prescripción para exigir la reparación o reposición de los bienes a su estado anterior. Pero una interpretación sistemática de la posición institucional de la Administración en relación con los bienes de dominio público debiera incluir la aplicación del argumento a *maiore ad minus*, quien puede lo más puede lo menos: si la Administración puede recuperar sin límite de tiempo la posesión perdida, esto es, el grado máximo de vulneración

de la afectación del bien, más aún debe poder exigir la reparación o restauración del bien dañado, que incide en la afectación de manera menos intensa.

La sentencia adopta una concepción estrictamente patrimonial y civilista de la prescripción, insuficientemente adaptada a la singularidad del dominio público ambiental. De hecho, el propio Tribunal reconoce la especial relevancia de los bienes hidráulicos y la finalidad de protección intensificada perseguida por la normativa sectorial, pero finalmente subordina esa lógica institucional a la estricta dependencia del art. 327 del Reglamento respecto del art. 1964 del Código Civil. El resultado práctico es paradójico: se admite la imprescriptibilidad abstracta del dominio público, pero simultáneamente se limita severamente la eficacia temporal de las potestades administrativas necesarias para restaurarlo.

Desde una perspectiva sistemática, quizás hubiera sido posible una interpretación distinta. El Tribunal podría haber diferenciado entre la acción personal de ejecución y la potestad demanial de recuperación y restauración del bien público, entendiendo esta última vinculada directamente al art. 132 de la Constitución, así como a la Ley de Aguas y a la de Patrimonio y, por ello, no plenamente sometida a la lógica ordinaria de la prescripción civil. Ello habría permitido mantener la coherencia entre la imprescriptibilidad constitucional del dominio público y la efectividad real de las potestades administrativas de protección demanial.

Tal vez esto es lo que se pretende conseguir con la última frase de la respuesta casacional: se anula la multa coercitiva "sin perjuicio, en nuestro caso, de que la Administración adopte las medidas que considere oportunas para reponer las cosas a su estado anterior atendida la imprescriptibilidad del dominio público hidráulico"**.** (TF)

III. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO CIVIL Y PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN LAS RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

La STS 1461/2025, de 17 de noviembre (ponente, Calvo Rojas), resuelve una cuestión relativa al alcance de la supletoriedad del Código Civil en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas. Su interés va mucho más allá del caso, puesto que se efectúan una serie de afirmaciones que potencialmente pueden tener una amplia proyección. Son numerosos los supuestos en los que, de diversas formas y con diverso alcance, textos normativos del ámbito jurídico-público o jurídico-administrativo realizan llamamientos o remisiones a la normativa común civil, que no deja de presentar ese carácter general, común o supletorio. Y son muchas las cuestiones problemáticas que aparecen con tal modo de proceder. Cuándo existe una verdadera laguna a colmar, cuándo es compatible la especificidad de las relaciones jurídico-administrativas con la aplicación de las normas civiles y cuál es el espacio de intersección entre dicha aplicación y la aplicación de

los principios generales del derecho administrativo, son tres de las cuestiones que tienen ocasión de concitarse en este caso.

Aclaremos para empezar que esta sentencia no es la primera que da una respuesta a la pregunta que enseguida expondremos. De hecho, confirma y reproduce dos anteriores, en supuestos idénticos, que son las Sentencias del TS 502/2025, de 30 de abril (ponente, Quintana Carretero), y 600/2025, de 21 de mayo (mismo ponente).

El caso que aquí anotamos, la STS 1461/2025, resuelve un recurso de casación planteado contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 396/2022, de 25 de marzo (ponente, Iriarte Miguel). Esta sentencia estima parcialmente el recurso interpuesto por la compañía de seguros Generali frente a unas resoluciones de la Administración andaluza, sobre modificación de la resolución de financiación pública del proyecto de novación de una póliza de seguro colectivo de rentas correspondiente al colectivo de extrabajadores y extrabajadoras de la empresa Asociación antiguos empleados del Instituto Marco Jerez. El contexto de dichas actuaciones administrativas es el de la aplicación del Decreto Ley andaluz 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a extrabajadores y extrabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis. Se trataba de encauzar la financiación autonómica de las ayudas para la jubilación anticipada instrumentadas a través de seguros colectivos de rentas. En este marco, se formularon unos planes unilaterales de financiación estableciendo plazos de pagos que serían luego efectuados con retraso.

La estimación parcial de la STSJ de Andalucía se refirió a un punto concreto, que es sobre el que se hará pivotar el tratamiento de la cuestión de interés casacional, que no es otro que el de reconocer a la compañía el derecho al abono de los intereses de demora devengados a causa del mencionado retraso. Esta sentencia basó dicha estimación en que Generali había solicitado el abono de los intereses al interponer el recurso de alzada y en que no resultaba justificada la tardanza producida en los pagos.

La Junta de Andalucía plantea el recurso de casación al entender que, pese a ser cierto el retraso en el cumplimiento del plan de financiación, no se había hecho reserva de intereses, cuando ya se había recibido el principal, con lo que se entiende vulnerado el art. 1.110 CC. Este precepto, recordemos, dispone que:

> El recibo del capital por el acreedor, sin reserva alguna respecto a los intereses, extingue la obligación del deudor en cuanto a éstos. El recibo del último plazo de un débito, cuando el acreedor tampoco hiciere reservas, extinguirá la obligación en cuanto a los plazos anteriores.

El Auto del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2023 (ponente, Fonseca-Herrero Raimundo) admitió el recurso y planteó así la cuestión de interés casacional:

> Si, en un supuesto de retraso en el cumplimiento del plan de financiación aprobado por la Administración, cabe o no la aplicación del artículo 1110 del Código Civil en cuanto a la procedencia de intereses que se reclamen a la Administración, cuando tiene lugar después de haberse recibido el principal sin reserva de intereses.

El auto entendió que falta jurisprudencia al respecto y que se trata de una materia de obligaciones que podría extenderse a otras situaciones.

Dejaremos de lado ciertas cuestiones previas relativas a la inadmisibilidad del recurso de casación pretendida por la demandada para centrarnos en el núcleo de la cuestión suscitada, referido al criterio a seguir sobre la aplicación supletoria del art. 1110 CC en un supuesto, como el del caso (pero con premisas y consideraciones extrapolables a otros muchos) de retraso en el cumplimiento del plan de financiación aprobado por la Administración cuando la reclamación del abono de intereses tiene lugar después de haberse recibido el principal "sin reserva de intereses".

Las grandes líneas que sigue la sentencia del TS, reiterando lo dicho en las dos anteriormente citadas, son las siguientes:

A. La supletoriedad del derecho privado en relación con el derecho administrativo "no opera de modo indiscriminado y automático". Este es el punto de partida, un punto de partida que asume la premisa de que el derecho público y el derecho privado presentan diferencias cualitativas, sustantiva y procedimentalmente. La afirmación concreta clave aquí es la siguiente:

> […] predicar tal supletoriedad requiere valorar las posibles peculiaridades y exigencias de cada tipo de relación jurídico-administrativa, considerando su régimen jurídico y los principios generales que informan el Derecho Administrativo y las relaciones jurídico-públicas entre las Administraciones públicas y los particulares, presididos por la finalidad última de garantizar simultáneamente la defensa de los derechos de estos y la consecución de los intereses generales […].
>
> La presencia de los principios generales característicos del derecho administrativo y la consideración de los intereses a atender desde la perspectiva jurídico-pública se muestran como aspectos decisivos.

B. En el caso de las deudas de la Administración con los particulares y el devengo de intereses por pago tardío no opera dicha supletoriedad, dado que la regulación contenida en la normativa tributaria y presupuestaria es cualitativamente distinta a la del derecho privado, tanto si la Administración es deudora como acreedora. No se aprecia, pues, una auténtica laguna, y por tanto no hay nada que colmar mediante la aplicación del art. 1110 CC. Esta consideración es frontalmente contraria, pues, al posicionamiento de la Junta de Andalucía, que aducía que la legislación presupuestaria, tanto autonómica como estatal, presuponen la exigibilidad de que la reclamación de intereses no sea extemporánea, en

consonancia con la peculiaridad del reconocimiento de la obligación en el marco del derecho presupuestario y con el carácter de estricta legalidad de la ordenación del gasto público, dados los objetivos de una ejecución eficiente y económica del presupuesto de gasto y del manejo escrupuloso de los fondos y caudales públicos, que serían coherentes con que no todo retraso permita al acreedor percibir intereses. El primer párrafo del art. 24 LGP dispone, recordemos, que:

> Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública estatal dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 17 apartado 2 de esta ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

Sin embargo, la sentencia del TS, aun sin inadmitir el recurso de casación, prescindirá de pronunciarse sobre la infracción de preceptos que no fueron formulados en el escrito de preparación ni mencionados en el auto de admisión.

C. En el caso objeto de la controversia, a las observaciones generales relativas a las diferencias cualitativas presentes en las relaciones jurídico-administrativas se añade con más precisión la existencia de una regulación propia y específica, la concerniente a las ayudas sociolaborales de la legislación andaluza. Su contenido contempla de manera precisa desde su objeto, clases o beneficiarios hasta los procedimientos de reconocimiento, de verificación o su régimen sancionador, y también, importante es señalarlo en este caso, viene completado por una resolución que preveía el devengo automático de intereses a título de mecanismo resarcitorio para conservar en el tiempo el valor de la cantidad de la financiación pública acordada ante determinados retrasos.

D. Relacionado con este último aspecto, la sentencia del TS hace hincapié en la función compensatoria, resarcitoria o indemnizatoria que tienen los intereses de demora reconocidos, tanto si el pago corresponde al contribuyente como a la Administración, recordándose jurisprudencia al respecto.

E. A ello se añade un elemento fáctico del caso, y es que los intereses de demora fueron reclamados por la compañía de seguros en vía administrativa, al interponer el recurso de alzada, elemento frente al que se considera que no se puede oponer el tenor del art. 1110 CC.

F. Sin embargo, la sentencia, en el mismo FJ 7, añade un elemento: entre los principios que rigen las relaciones jurídico-públicas figura el de buena administración, cuyas consecuencias pasan a examinarse, no sin antes recordar las funciones propias de los principios generales del derecho y su carácter medular en el actual derecho administrativo. En este sentido, se enlaza con una jurisprudencia que ya tiene una cierta trayectoria (sobre todo en materia tributaria) que ha establecido que el principio de buena administración se infiere de diversos preceptos constitucionales (arts. 9.3, 103 y 106 CE), se refleja en el art. 3.1 LRJSP y además se consagra en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 41). También se trae a colación la jurisprudencia precedente que había dicho que,

con esa base constitucional y legal, el principio de buena administración se ha de caracterizar por su efectividad, por su capacidad de generar derechos concretos, sin quedarse en una fórmula vacía de contenido, aunque también debe aplicarse con prudencia, a la vista de las circunstancias del caso concreto.

En el caso presente se destaca que, tratándose de un supuesto de notable e injustificada demora en el cumplimiento de las obligaciones de la Administración, y a la vista del régimen jurídico antes enunciado, esta no puede oponer, frente a la reclamación de intereses de demora, la presunción del art. 1110 CC. Puesto que, se dice, además de no ser de aplicación supletoria al caso, dicha aplicación lesionaría el derecho de la entidad aseguradora, en este caso, a percibir la cantidad adecuada de acuerdo con el momento en que se debió producir su reconocimiento y pago. Reconocer lo contrario significaría menoscabar la efectividad de tal derecho frente a la falta de diligencia administrativa, cosa que tampoco sería compatible con la seguridad jurídica, e incluso, se afirma, con "razones de justicia material", dado que la Administración obtendría un beneficio derivado de su propio incumplimiento.

De acuerdo con todo ello, la sentencia del TS, a la hora de formalizar su respuesta a la cuestión de interés casacional, reitera la línea adoptada en las dos sentencias anteriores (502 y 600 de 2025), negando la pretendida aplicación supletoria en estos casos del art. 1110 CC, de manera que "[…] [e]l retraso en el reconocimiento y pago de las ayudas debe llevar consigo el devengo de intereses de demora hasta su completo pago, aunque la reclamación de los intereses tenga lugar en vía administrativa con posterioridad al pago" (FJ 8). Con lo que se declara no haber lugar al recurso de casación (FJ 9).

La sentencia, pues, plantea dos frentes de enorme interés, y especialmente a la vista de la declarada potencial aplicabilidad a una pluralidad de supuestos.

En primer lugar, la cuestión de dirimir las diferencias cualitativas entre el derecho público y el derecho privado para aquilatar el alcance de las lagunas que justifiquen acudir supletoriamente al segundo. En este terreno, irrumpe con especial fuerza la consideración de las consecuencias concretas que implica el reconocimiento y aplicación de una serie de principios generales del derecho especialmente relevantes en el ámbito jurídico-administrativo. Señalemos, en este sentido, que en el prolijo planteamiento de la parte recurrida se hace mención también al principio de indemnidad.

En segundo lugar, la cuestión de la decantación de las consecuencias jurídicas concretas del principio de buena administración, que de modo pretoriano vemos cómo es capaz de sostener, acaso con una autonomía creciente —pero sin dejar de advertirse una necesaria prudencia al respecto—, soluciones concretas vinculadas a la diligencia exigible en la actuación administrativa. (FJRP)