

Sentencia de la sala tercera de 30 de abril de 2025 (rec.1100/2022)

Encabezamiento

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 502/2025

Fecha de sentencia: 30/04/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1100/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/04/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero

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

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: tmrf

Nota:

R. CASACION núm.: 1100/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 502/2025

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Pilar Cancer Minchot

En Madrid, a 30 de abril de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 1100/2022, interpuesto por la Junta de Andalucía, representada y defendida por el Letrado de la Junta de Andalucía, contra la *Sentencia de la Sección de refuerzo de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla de 14 de septiembre de 2021, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo núm. 282/2017*, seguido a instancias de GENERALI ESPAÑA, S. A., DE SEGUROS Y REASEGUROS (GENERALI) contra la Resolución del Secretario General de Empleo, de 20 de febrero de 2017, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por GENERALI contra la Resolución de modificación de la Resolución de financiación pública del proyecto de novación de la póliza de seguro colectivo de rentas nº G-83-190.003.308 de la aseguradora GENERALI, correspondiente al colectivo de ex-trabajadores y ex-trabajadoras de la empresa NEXPROM, S.A., dictada con fecha 1 de agosto de 2016, por la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía; así como contra esta última resolución.

Se ha personado como parte recurrida la entidad GENERALI ESPAÑA, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS ("GENERALI"), representada por el procurador D. Ignacio Núñez Ollero y defendida por el letrado D. Mariano Magide Herrero.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección de refuerzo de la Sala de lo contencioso-administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, dictó sentencia de fecha 14 de septiembre de 2021, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo núm. 282/2017*, seguido a instancias de GENERALI ESPAÑA, S. A., DE SEGUROS Y REASEGUROS (GENERALI) contra la Resolución del Secretario General de Empleo, de 20 de febrero de 2017, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por GENERALI contra la Resolución de modificación de la Resolución de financiación pública del proyecto de novación de la póliza de seguro colectivo de rentas nº G - 83190.003.308 de la aseguradora GENERALI, correspondiente al colectivo de ex-trabajadores y ex-trabajadoras de la empresa NEXPROM, S.A., dictada con fecha 1 de agosto de 2016, por la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía; así como contra esta última resolución.

Dicha sentencia acuerda en su parte dispositiva lo siguiente:

«Que debemos estimar y estimamos en parte el recurso interpuesto por D. Ignacio Núñez Ollero, Procurador de los Tribunales y de GENERALI ESPAÑA, S.A. DE

SEGUROS Y REASEGUROS (GENERALI"), y defendida por el Letrado Sr. Magide Herrero, contra la resolución de 20 de febrero de 2017.

Se anula la resolución impugnada en los particulares en los que se ha allanado la administración.

Se estima el recurso en el único particular de condenar a la Administración a abonar a GENERALI el importe correspondiente a los intereses de demora devengados por el retraso en el cumplimiento del Plan de financiación aprobado en la Resolución de financiación, y se desestima en el resto no afectado por el allanamiento parcial.

No se imponen las costas».

Según expone la sentencia, la parte demandante en la instancia había solicitado en su escrito de demanda, por lo que respecta a los intereses de demora, que se condenara a la Administración a «abonar a GENERALI el importe correspondiente a los intereses de financiación devengados por el retraso en la realización del primer pago del plan de financiación en la Resolución de financiación, que asciende a un importe de 24.556,20 euros, más los intereses que se devenguen hasta el completo y efectivo pago de estas cantidades».

La Sala de instancia fundamenta la decisión que adopta con relación a la cuestión de interés casacional para la formación de jurisprudencia que nos ocupa, con base en las siguientes consideraciones jurídicas:

«Considera la demandante que el retraso en la aprobación de la resolución de financiación debe generar intereses.

Reproducimos también lo dicho en otros casos similares: "la propuesta de novación fue presentada el 19 de noviembre de 2012. En un mes debía aprobarla la administración (art. 7.3 DL 4/2019 : El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de un mes, y se computará a partir de la fecha en que se presente la propuesta de novación del contrato de seguro colectivo de rentas. Dicha resolución será motivada y contendrá las condiciones acordadas y los plazos de financiación) pero no se aprobó hasta el 13 de diciembre de 2016. Opone la demandada que los intereses solo den abonarse desde que se reclaman y solo en aquellos casos en que no se haya satisfecho la deuda con anterioridad a la reclamación.

Y en conclusiones alega la demandada que las sentencias de la Sala sólo se están pronunciando en si que ha pagado tarde respecto al plan de financiación y si han reclamado los intereses de demora en vía administrativa, pero aún no se ha pronunciado sobre qué sucede si esa reclamación se produce después de que ya se haya pagado la deuda.

En ese punto el recurso debe ser estimado pues como dijimos (R.14/2019) en nuestra sentencia de 15 de enero de 2019 (F. 5º) "Por último, respecto de los interés de demora por incumplimiento del plan de abono previsto en la resolución de novación, las sentencias de esta Sala de 6 de marzo de 2018, recurso 940/16 , y 13 de septiembre de 2018, recurso 934/16 , denegaron dicha pretensión por no constar haberse efectuado previamente dicha reclamación a la Administración.

Pero en el caso de autos no se produce dicha circunstancia, al haberse

instado el pago de los intereses de demora por retraso en el cumplimiento de plan de financiación aprobado, en el fundamento cuarto del recurso de alzada, y habiendo sido objeto de desestimación de dicha pretensión en la resolución administrativa impugnada.

La resolución de novación de 18 de julio de 2014, en su punto tercero fija la cuantía de la financiación pública de la póliza y reconoce intereses desde el 18 de octubre de 2012 al 1 de octubre de 2013, y aprueba el plan de financiación del capital equivalente a 1 de octubre de 2013, en el importe de 605.874,96 euros, estableciendo el tipo de financiación de dicha cantidad y un calendario de pagos, el 30/9/14 de 454.406,22 euros más 16.046,94 euros de intereses, y el 30/4/15 de 151.468,74 euros más 8.55,94 euros.

La resolución de modificación de la resolución de financiación reconoce el abono del primer pago el 29 de diciembre de 2014, y se reconoce por la recurrente haberse abonado, el 28 de febrero de 2017, 96.366,52 euros tras la deducción acordada en la modificación, lo que demuestra la existencia de un retraso en el plan de financiación por lo que debemos estimar el recurso también en ese punto y reconocer el abono de los intereses de demora reclamados.

Pues bien, en el caso presente, consta igualmente que la demandante reclamó esos intereses en vía administrativa.

Que se haya pagado la deuda ya, no afecta a la deuda de los intereses pues estos son debidos en razón del retraso de la administración desde 2012 a 2016, y en razón del incumplimiento de la administración: Entendemos, que la deuda de los intereses no se ve afectada más que por el hecho de que se reclamen efectivamente en vía administrativa; no por el hecho de que la deuda, aunque tarde, haya sido abonada. Pues, por un lado, los intereses son el fruto del dinero, y admitida la deuda puede decirse que "van de suyo", y por otra no consta que haya habido en ningún momento renuncia a su abono (*art. 1.108 CC*)."

Así pues, de la misma forma, y a salvo las concretas fechas y cantidades, en este particular, el recurso debe ser estimado.»

SEGUNDO.- El Letrado de la Junta de Andalucía preparó recurso de casación contra la referida sentencia, siendo admitido a trámite el recurso por *auto de la Sección 1^a de esta Sala de fecha 18 de mayo de 2023* en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta.

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

«SEGUNDO.- La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la que sigue:

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.

TERCERO.- Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación el *artículo 1110 del Código Civil*, sin perjuicio de que la sentencia haya

de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA .»

TERCERO.- Mediante providencia de la Sección 4^a de fecha 29 de mayo de 2023 se acuerda que, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de fecha 30 de mayo de 2022 (prorrogado durante 2023 por acuerdo del Presidente de la Sala en funciones de fecha 17 de enero de 2023), pasen las actuaciones a la Sección Tercera para que continúe en ésta la sustanciación del recurso de casación.

CUARTO.- Contra la sentencia antes reseñada el Letrado de la Junta de Andalucía interpone recurso de casación mediante escrito de fecha 28 de junio de que esta Sala dicte sentencia acogiendo la siguiente pretensión: «dicte Sentencia por la que estimando nuestro recurso, case y deje sin efecto la Sentencia recurrida de conformidad con lo señalado por esta parte.».

QUINTO.- Mediante providencia de fecha 4 de julio de 2023 se tuvo por interpuesto el recurso formulado por la recurrente y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

SEXTO.- La representación procesal de GENERALI ESPAÑA, S. A., DE SEGUROS Y REASEGUROS (GENERALI) formalizó su oposición al recurso mediante escrito de fecha 26 de septiembre de 2023 en el que, tras desarrollar los argumentos en los que sustenta su oposición, a los que luego nos referiremos, termina solicitando que se dicte sentencia por la que:

«(i) Dicte sentencia de inadmisión del recurso de conformidad con el artículo 92.4 LJCA en la medida en que el escrito de interposición se extiende a normas no consideradas en el escrito de preparación (tampoco en el Auto de admisión). O subsidiariamente desestime el recurso por no justificar el escrito de interposición su estimación en el marco del debate casacional delimitado por el Auto de admisión.

ii) Desestime el recurso de casación formulado de contrario.

(iii) Acuerde la imposición de costas al recurrente.».

SÉPTIMO.- Mediante providencia de fecha 7 de noviembre de 2023 se acordó no haber lugar a la celebración de vista y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; y por providencia de fecha 28 de febrero de 2025 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero y se señaló este recurso para votación y fallo el 22 de abril de 2025, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación lo interpone el Letrado de la Junta de Andalucía contra la *sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla (Sección de refuerzo)*, de 14 de septiembre de 2021, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 282/2017, seguido a instancias de GENERALI ESPAÑA, S. A., DE SEGUROS Y REASEGUROS (GENERALI) contra la Resolución del Secretario General de Empleo, de 20 de febrero de 2017, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por GENERALI

contra la Resolución de modificación de la Resolución de financiación pública del proyecto de novación de la póliza de seguro colectivo de rentas nº G-83-190.003.308 de la aseguradora GENERALI, correspondiente al colectivo de ex-trabajadores y ex-trabajadoras de la empresa NEXPROM, S.A., dictada con fecha 1 de agosto de 2016, por la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía; así como contra esta última resolución.

En el antecedente primero hemos dejado reseñadas las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo, en relación con el reconocimiento a la parte actora del derecho al abono de intereses de demora devengados por el retraso en el cumplimiento del plan de financiación aprobado en la Resolución de financiación.

En síntesis, por lo que ahora nos interesa, frente a la alegación de la Junta de Andalucía en la instancia de que, a la fecha de la reclamación de los intereses de demora ya estaba cumplida la obligación de pago de la cantidad debida, por lo que no procedía la reclamación de abono de tales intereses en aplicación del *artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y del *artículo 1110 del Código Civil*, la sentencia del Tribunal de instancia sustenta el derecho de la parte actora al abono de los intereses de demora partiendo del hecho indiscutido que GENERALI solicitó el abono de intereses en la interposición del recurso de alzada ante la tardanza injustificada en el cumplimiento del plan de financiación aprobado (desde 2012 a 2016), y con fundamento en las características específicas del plan de financiación acordado y los plazos de pago pactados, considerando que resultaba pertinente la reclamación de intereses de demora por haberse reclamado en vía administrativa, al ser el fruto del dinero y no constar que hubiera habido renuncia a su abono, estimando irrelevante que la deuda, aunque tarde, hubiera sido abonada.

En definitiva, la Sentencia de instancia sólo estima la pretensión relativa a condonar a la Administración autonómica «a abonar a GENERALI el importe correspondiente a los intereses de demora, devengados por el retraso en el cumplimiento del plan de financiación aprobado en la Resolución de financiación».

Procede entonces que pasemos a examinar las cuestiones suscitadas en casación.

SEGUNDO.- Planteamiento de la parte recurrente.

El Letrado de la Junta de Andalucía, aduce los siguientes argumentos en sustento de su pretensión casacional:

Aduce que para estimar la pretensión de abono de intereses de demora la sentencia sólo tiene en cuenta la mera existencia de un retraso por parte de la Administración en el cumplimiento del plan de financiación pactado, y que procede estimar el recurso porque los intereses de demora fueron reclamados por escrito por la aseguradora recurrente.

A ello añade que la fundamentación de la sentencia acerca de esta pretensión de los intereses prescinde de la menor referencia al *artículo 1.110 del Código Civil* y al *artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, que

aunque es norma autonómica, reproduce el contenido que el *artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, preceptos que fueron invocados en la contestación a la demanda y en la resolución administrativa impugnada.

Y precisa que estos preceptos legales resultan de aplicación, conllevando el *artículo 1110 del Código Civil* la improcedencia de intereses reclamados a la Administración cuando tiene lugar después de haberse recibido el principal por la aseguradora sin reserva de intereses, y los *artículos 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre*, y *29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo*, que no se devenguen intereses de demora si la reclamación de los mismos no tiene lugar o si tiene lugar extemporáneamente.

Por ello, tras dejar constancia del hecho no controvertido consistente en que se hizo un primer pago a Generali de 1.645.451,01 euros el 29 de diciembre de 2014 y un segundo pago de 452.230,85 euros con fecha 31 de agosto de 2016, y que la reclamación del pago de los intereses de demora por Generali tuvo lugar con la presentación del recurso de alzada en fecha 18 de octubre de 2016, cuando la Administración ya había cumplido con su obligación de pago conforme a las Resoluciones de financiación y de modificación, sin que Generali hiciera reserva de los intereses, no procedía el abono de intereses de demora.

Finalmente, concluye que la sentencia debe ser casada porque la existencia de un mero retraso en el cumplimiento de la obligación principal no permite al acreedor que recibe el pago del principal reclamar con posterioridad el abono de intereses si no ha hecho reserva de los mismos, en aplicación del *artículo 1.110 CC*.

TERCERO.- Posicionamiento de la parte recurrida.

La representación de GENERALI ESPAÑA, S. A., DE SEGUROS Y REASEGUROS (GENERALI) fundamenta su oposición al recurso aduciendo las siguientes razones:

A/ Inadmisibilidad del recurso de casación en la medida en que el escrito de interposición se extiende a normas no consideradas en el escrito de preparación (tampoco en el Auto de admisión), concretamente, el *artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, inaplicable a la Junta de Andalucía, y el *artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

B/ La Administración no identifica correctamente la ratio decidendi de la sentencia recurrida, pues la Sentencia recurrida se sustenta, además de en la existencia de un considerable retraso en el pago (hecho no controvertido), en la existencia de un plan unilateral de financiación y en la reclamación de los intereses en vía administrativa.

C/ Improcedente aplicación del *artículo 1110 del Código Civil* al cumplimiento de las obligaciones de la Administración pública reconocidas en un Plan de financiación, como acto ejecutivo que establecía los intereses de demora como mecanismo resarcitorio, de modo que el pago de estos es consecuencia directa de la obligatoriedad y ejecutividad del plan.

El Plan unilateral de financiación fue aprobado por Resolución de 9 de julio de 2014, comprendiendo el pago de intereses de demora hasta la fecha de pago (previsto

en las anualidades de 2014 y 2015), como mecanismo resarcitorio interno para evitar la pérdida de valor de la financiación, establecido por la Administración ante el ya considerable retraso en la aprobación de la Resolución de financiación, aunque el plan de pagos no fue finalmente cumplido, sino con demora. De modo que los intereses por el retraso en el pago son parte intrínseca del Plan unilateral de financiación, que es obligatorio y ejecutivo, y no son un remedio previsto por las normas cuando se produce un retraso en el pago de una obligación que no incluye intereses, como sería el caso de los *artículos 29 TRLGHPA* y el *artículo 24 LGP*.

Además, no existe una laguna en el ordenamiento jurídico-administrativo que requiera la aplicación del Derecho civil en un caso de aprobación unilateral de un plan de financiación, pues se rige por el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, y en esta disposición no se contiene remisión alguna al Derecho Privado que opere como supletorio, y en el presente asunto, además del principio de ejecutividad, son de total relevancia el principio general de indemnidad -todo pago tardío conlleva la obligación de reconocer y abonar los correspondientes intereses, para resarcir la pérdida derivada de no disponer de la cantidad debida durante el tiempo transcurrido-, en relación con el de interdicción del enriquecimiento injusto -el retraso en el pago genera un enriquecimiento en la Administración y su correlativo empobrecimiento en GENERALI a causa de haber dispuesto la Administración un largo tiempo de determinados importes que no correspondían-, y el principio general de buena administración -se infiere de los *artículos 9.3 y 103 de la Constitución*, del *artículo 3.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y del *artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía*, y debe impedir a la Administración beneficiarse de su propio incumplimiento invocando excepciones procedimentales que no están determinadas en el ordenamiento administrativo aplicable-.

A lo anterior se une el hecho de que el *art. 24 LGP* guarda silencio sobre la reserva de intereses al recibir el principal, manifestación de una opción del legislador que impide la aplicación supletoria del *artículo 1110 del Código Civil* para los ingresos de derecho público (con cita de la *STS, Sala 3ª, de 15 de abril de 2022*, lo que debe predicarse de las obligaciones de derecho público de la Hacienda estatal).

D/ La correcta interpretación del *artículo 1110 del Código Civil*, dado que el término "recibo" puede referirse a "escrito o resguardo firmado en que se declara haber recibido dinero u otra cosa", y en el caso de que entendiéramos que se refiere al "acto de recibir", el precepto permite al acreedor hacer la reserva de intereses en un momento distinto al de recibir el pago, como podría ser en el caso que nos ocupa el recurso de alzada que se formula contra las resoluciones de modificación posteriores al impago.

Además, el *artículo 1110 del Código Civil* exige para su aplicación que, tras el abono completo de la deuda principal, el deudor disponga de prueba en contra de la reserva de intereses, y la Junta no ha acreditado que con los pagos realizados quedaba extinguida la totalidad de la deuda.

CUARTO.- Cuestión que reviste interés casacional y normas jurídicas que resultan de aplicación.

Como hemos visto en el antecedente segundo, el *auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 18 de mayo de 2023* señala que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar 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 identifica como norma jurídica que ha de ser objeto de interpretación el *artículo 1110 del Código Civil*, sin perjuicio -señala el propio auto- de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, conforme a lo dispuesto en el *artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa*.

QUINTO.- El marco normativo y la jurisprudencia aplicables.

Planteado el debate casacional en los términos que acabamos de reseñar, exponemos a continuación el marco normativo y la jurisprudencia aplicable.

A/ Marco normativo.

El *artículo 1110 del Código Civil* dispone lo siguiente:

«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.»

B/ Jurisprudencia aplicable.

La jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la supletoriedad en el ámbito administrativo del *artículo 1110 del Código Civil* y otros preceptos sobre la naturaleza y efectos de las obligaciones (Capítulo II "De la naturaleza y efecto de las obligaciones" del Título I "De las obligaciones" del Libro Cuarto "De las obligaciones y contratos del Código Civil").

La *Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo núm. 53/2020, de fecha 22 de enero de 2020 (Rec. 1159/2015)*, al examinar la cesión de créditos de naturaleza jurídico-administrativa, en particular, dimanantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración, y representarse la aplicación supletoria del *artículo 1112 del Código Civil*, declara lo siguiente:

«Esta respuesta tendría la ventaja de la sencillez y la claridad. No obstante, da por supuesto que el Código Civil y, más en general, el Derecho Privado son supletoriamente aplicables en cualquier situación regida por el Derecho Administrativo en que no haya una norma legal o reglamentaria que contemple el correspondiente supuesto de hecho. Y semejante automatismo en el carácter supletorio del Derecho Privado, sin valorar las posibles peculiaridades y exigencias de cada tipo de relación jurídico-administrativa, es problemático. Es verdad que el *apartado tercero del art. 4 del Código Civil* establece que "las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por leyes especiales"; pero ello se refiere primariamente a la legislación civil y mercantil, no a la legislación administrativa. Tan es así que cuando en materias administrativas quiere el legislador que el Derecho Privado opere como supletorio lo dispone expresamente. Véanse, en este sentido, el *art. 19 de la Ley de Contratos del Sector Público* o el *art. 7 de la Ley General*

Tributaria. En este orden de ideas, no hay que olvidar que el Derecho Administrativo corresponde a un orden jurisdiccional diferenciado y que se funda en determinados principios que son nítidamente distintos de los propios del Derecho Privado. La razón de ser del Derecho Administrativo se encuentra precisamente en la búsqueda de un marco normativo que garantice simultáneamente la defensa de los derechos de los particulares y la consecución de los intereses generales.»

La *Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de fecha 3 de marzo de 2016 (Rec. 2260/2014)*, con relación a una retasación en un procedimiento de expropiación forzosa, declara lo siguiente:

«En suma, no puede estimarse ni que la expropiada hubiera manifestado su intención de desistir de la petición de retasación, sino todo lo contrario y, de otra parte, que la misma Administración expropiante aceptó esa petición.

Y a las conclusiones expuestas no pueden oponerse [...] la pretendida aplicación analógica de lo establecido en el ámbito del derecho privado en el *artículo 1110 del Código Civil* respecto del pago de intereses. [...] en cuanto a la aplicación analógica del mencionado precepto de nuestro Derecho Privado, es indudable que no es admisible porque no existe la "identidad de razón" que requiere esa aplicación, conforme a lo establecido en el *artículo 4 del Código Civil*, porque una cosa es que en el ámbito de las relaciones de los particulares la percepción del principal, sin reserva, obliga a concluir que se renuncia a la percepción de intereses; y otra muy distinta que en una relación de naturaleza pública se establezca, como garantía de los afectados, un derecho en salvaguarda de sus intereses, que está condicionado a la mera desatención de la obligación de pago que se impone a la Administración. Relación en la cual, por cierto, los intereses, que es a lo que se refiere el precepto invocado, tienen un régimen bien diferente del establecido en el ámbito privado.»

Las *Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de fechas 18 de febrero de 2009 (Rec. 3525/2006) y 2 de abril de 2008 (Rec. 3406/2005)*, con cita de otros precedentes, reiteran que el *artículo 1110 del Código Civil* no es aplicable a los contratos administrativos, regidos en ese particular de la deuda de intereses por sus disposiciones especiales.

Las Sentencias de esta *Sala del Tribunal Supremo Tribunal Supremo de fecha 15 abril de 2002 (Recs. 9281/1996, 77/1997, 10381/1997)*, considerando procedente la exigencia por Administración de intereses legales correspondientes al anticipo percibido por el particular en concepto de ayudas a la exportación, cuando al no haberse verificado ésta el beneficiario se ve obligado a realizar el reintegro de la cantidad percibida en dicho concepto, exigencia que deriva de la apreciación de enriquecimiento injusto en el beneficiario, se pronuncia sobre la aplicabilidad a dicha obligación de la presunción establecida en el *artículo 1110 del Código Civil* del siguiente modo:

«En primer lugar, su aplicabilidad sería como norma de derecho supletorio, pero resulta difícil admitir tal supletoriedad para los ingresos de derecho público, de naturaleza diversa y sujetos a un régimen propio, en cuanto a extinción y exigencia, contenido, fundamentalmente, en la LGP y en la Ley General Tributaria, diferente al del CC. Ni la disponibilidad del ingreso y autoento que cuestionan, evidentemente, la aplicación de una presunción como la establecida en el artículo 1.110. Dicho en otros términos, no se aprecia en el cobro y extinción de los intereses de que nomía de voluntad, ni la forma del recibo o ingreso del pago son equiparables, estando sujetos

los de la Administración a exigencias regladas en su cumplimiento y a normas de procedimientos acreedora la Administración una laguna en su régimen que haya de salvarse mediante la aplicación de una norma de Derecho privado que responde a necesidades y principios diversos. Así lo ha entendido esta Sala, ad exemplum, en materia de contratos administrativos, señalando su jurisprudencia que el debatido *artículo 1.110 CC* no es aplicable a la liquidación, pago y eventual devengo de intereses (*SSTS. de 8 Jul. 1992 , 8 Feb ., 28 Sep. 1993 , 16 Oct. 1998 y 26 Ene. 1999 , entre otras muchas*).

En segundo lugar, los intereses de los que aquí se trata no representan tanto los intereses o frutos de un capital adeudado (Cfr. *STS 10 Mar. 1998*) como el resultado de la aplicación de un sistema de cuantificación del reintegro procedente como consecuencia del enriquecimiento injusto de la beneficiaria que se produciría si no se reconociera tal reintegro, advirtiéndose, de tal forma, una cierta autonomía o sustantividad en la fuente de la obligación de los intereses reclamados. Y es que, en la más reciente jurisprudencia, el enriquecimiento injusto se configura como una acción autónoma y sustantiva con un doble límite en cuanto al contenido de la obligación de restituir, representado por el real enriquecimiento del deudor y el empobrecimiento del acreedor (Cfr. *SSTS de 5 Oct . y 25 Nov. 1985*).»

La doctrina jurisprudencial expuesta en estas últimas tres sentencias es reiterada, ante un supuesto análogo, por la *Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de fecha 18 de febrero de 2004 (Rec. 3123/1999)*.

SEXTO.- Sobre la inadmisibilidad del recurso de casación pretendida por la parte demandada.

Con carácter previo al examen de la cuestión que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, debemos abordar la pretensión de la parte recurrente de inadmisión del recurso de casación, que sustenta en que el escrito de interposición se extiende a normas no consideradas en el escrito de preparación, ni en el Auto de admisión, concretamente, se trata del *artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* , inaplicable a la Junta de Andalucía, y del *artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo* , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

La pretensión de inadmisión del recurso de casación no puede ser acogida.

El *artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA)*, dispone expresa y categóricamente que «En el escrito de oposición no podrá pretenderse la inadmisión del recurso». Y lo hace tras contemplar el trámite de traslado del escrito de interposición a la parte o partes recurrentes y personadas para que puedan oponerse al recurso en el plazo común de treinta días, plazo durante el que las actuaciones procesales y el expediente administrativo deben estar de manifiesto en la Oficina judicial o por medios electrónicos.

Ciertamente, el incumplimiento de los requisitos establecidos en el *artículo 92.3 de la LJCA* , puede dar lugar a que la Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo competente para la resolución del recurso acuerde oír a la parte recurrente sobre el incumplimiento detectado y apreciado el mismo tras la audiencia, sin más trámites, dicte sentencia inadmitiendo el recurso de casación.

Ahora bien, admitido el escrito de interposición del recurso de casación por la Sala por no apreciarse tal incumplimiento, como acontece en este caso, no cabe sino dar traslado del mismo a la parte recurrida para oponerse al recurso y continuar con la tramitación del recurso de casación hasta el dictado de la sentencia que lo resuelva, sin que resulte posible ya la inadmisión del recurso de casación.

Por otro lado, el *artículo 93 de la LRJCA*, al regular el contenido de la sentencia que debe dictarse tras la tramitación completa del recurso de casación, no prevé un fallo de inadmisión del recurso de casación. La sentencia tiene por objeto fijar la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo; así como, con arreglo a ella y a las restantes normas que fueran aplicables, resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la sentencia o auto recurrido, en todo o en parte, o confirmándolos. Y ello, sin perjuicio de que, cuando resulte necesario y así lo justifique, pueda ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación.

Asimismo, *esta Sala en la Sentencia de 23 de marzo de 2021 (Rec. 6071/2019)* se ha referido a los supuestos en que ostenta la potestad de declarar la inadmisión del recurso de casación, ex *artículo 92.4 de la LJCA*, limitándolos a los casos en que «el escrito de interposición no cumpla las exigencias previstas en el artículo 92.3, esto es, no exponga razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que como tales se identificaron en el escrito de preparación, o no precise el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita».

En este sentido, en el Pleno no jurisdiccional de *3 de noviembre de 2021, esta Sala del Tribunal Supremo, al referirse al contenido de la sentencia*, entendió que «La sentencia de casación debe limitar su examen a las infracciones jurídicas planteadas en el escrito de interposición sobre las que previamente se ha apreciado el interés casacional en el auto de admisión, pero puede extenderse a otras infracciones jurídicas asimismo planteadas en el escrito de interposición (y antes anunciadas en el de preparación) siempre y cuando guarden relación de conexidad lógico-jurídica con las identificadas en el auto de admisión como dotadas de interés casacional».

No obstante, resulta que, tal y como afirma la parte recurrida en su escrito de oposición al recurso de casación, la parte recurrente invoca en sustento de su pretensión en el escrito de interposición del recurso la aplicación del *artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* -no alegado en el procedimiento seguido en la instancia ni en el escrito de preparación del recurso de casación-, y del *artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía -no alegado en el escrito de preparación del recurso de casación-, infringiendo palmariamente la prohibición que establece el *artículo 92.3.a) de la LJCA*, donde al establecer los requisitos que debe cumplir el escrito de interposición del recurso de casación, siendo el primero de ellos la exposición razonada de por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que como tales se identificaron en el escrito de preparación, veda la posibilidad de que tal exposición razonada pueda extenderse a otra u otras -normas o jurisprudencia- no consideradas entonces.

Al margen de lo expresado, debemos destacar que entre las normas invocadas *ex novo* en el escrito de interposición del recurso de casación se encuentra un precepto autonómico - *artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía-, que se encuentra excluido del recurso de casación ante el Tribunal Supremo, *ex artículo 86.3 de la LJCA*, exclusión que se extiende a las controversias referidas a la interpretación y aplicación del Ordenamiento jurídico propio de las Comunidades autónomas.

En relación con esta última afirmación, esta Sala del *Tribunal Supremo ha declarado en el Auto de 26 de junio de 2017 (Recurso de queja 295/2017)* lo siguiente:

«La jurisprudencia constante ha recordado que el *artículo 86.4 de la LJCA*, - actual *artículo 86.3 de la LJCA*, tras la reforma operada por la LO 7/2015, de 21 de julio-, dispone que las sentencias, sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sean relevantes y determinantes del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora, preceptuando el *artículo 89.2. d) y e) de la expresada Ley*, a propósito del escrito de preparación, que habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia. Ha señalado la jurisprudencia, con similar reiteración, que el citado artículo 86.3 determina que el recurso de casación no se puede fundar en la infracción de normas de Derecho autonómico, ni cabe eludir dicho obstáculo procesal encubriendo la denuncia de la indebida interpretación y aplicación de normas autonómicas bajo una cita artificiosa y meramente instrumental de normas de derecho estatal.»

Igualmente, son numerosas las resoluciones de esta Sala que inciden en que no cabe eludir esta regla que se acaba de enunciar bajo una cita instrumental y ficticia del derecho estatal, dirigida a soslayar el hecho de que el núcleo del debate procesal gira en torno a la interpretación y aplicación de las normas propias de la Comunidad Autónoma [*AATS 5 de julio de 2017 (Rec. 90/2017)*, *7 de mayo de 2018 (Rec. 197/2017)*, *11 de octubre de 2022 (recurso de queja 318/2022)* y *26 de enero de 2023 (recurso de queja 620/2022)*]

En definitiva, el recurso de casación estatal está basado en la infracción de normas que integren el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, o el ordenamiento jurídico de ámbito nacional, y el recurso de casación autonómico se convierte en la vía para invocar la infracción de normas o de jurisprudencia que integren el derecho autonómico.

Además, aun siendo doctrina consolidada de este tribunal la de que, aun cuando el debate de la instancia hubiera versado sobre normas de ámbito autonómico, si las mismas fueran reproducción de otras de ámbito estatal, procede el planteamiento del recurso de casación ante el Tribunal Supremo [por todos, *AATS 29 de octubre de 2020 (Rec. 133/2020)*, y *de 19 de abril de 2024 (Rec. queja 458/2023)*], en este caso que enjuiciamos, ni la norma estatal ni la norma autonómica, reproducción de aquella, fueron alegadas en el escrito de preparación del recurso de casación. Al margen de no ser consideradas tampoco en el auto de admisión del recurso de casación.

Conforme a lo hasta aquí expuesto y atendido el contenido al que debe ceñirse

la sentencia que resuelve el recurso de casación, si bien no cabe en este momento procesal la inadmisión del recurso de casación, esta Sala no debe pronunciarse sobre las infracciones jurídicas planteadas en el escrito de interposición que no fueron anunciadas en el escrito de preparación, y que, por ende, tampoco fueron consideradas en el auto de admisión al concretar la cuestión que presentaba interés casacional para la formación de jurisprudencia, debiendo quedar circunscrito el debate a la única cuestión que, conforme al auto de admisión, debe dilucidarse en el presente recurso de casación por presentar interés casacional objetivo.

Esta última afirmación es particularmente relevante por lo que atañe a la interpretación y aplicación de la norma de derecho autonómico - *artículo 29 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía-, que invoca el Letrado de la Junta de Andalucía, al hallarse extra muros del recurso de casación ante el Tribunal Supremo, ex *artículo 86.3 de la LJCA*, con independencia de la incidencia que pudiera haber tenido en la resolución de la controversia suscitada ante el Tribunal de instancia.

SÉPTIMO.- Criterio de la Sala sobre la aplicación supletoria del artículo 1110 del Código Civil en un supuesto de retraso en el cumplimiento del plan de financiación aprobado por la Administración.

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que *esta Sala debe pronunciarse, tal y como establece el auto de admisión de 18 de mayo de 2023*, consiste en determinar 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.

Responderemos a esta cuestión, abordándola desde perspectivas diferentes, aunque complementarias, descendiendo de lo general -la supletoriedad del Derecho Privado en el Derecho Administrativo- a lo particular -la supletoriedad del *artículo 1110 del Código Civil* en el plan de financiación que nos ocupa-, y considerando la incidencia del principio de buena administración en el objeto del litigio.

A/ La respuesta a esta cuestión exige considerar, en primer lugar, la eventual supletoriedad del Derecho Privado con respecto al Derecho Administrativo, respecto de la que entendemos que no opera de modo indiscriminado y automático. La razón de tal afirmación reside en que el Derecho Público, se encuentra configurado con arreglo a unos principios cualitativamente diferenciados de los propios del Derecho Privado, que determinan que la relación jurídico-administrativa, tanto en su vertiente sustantiva como en la procedural, no pueda caracterizarse del mismo modo que las relaciones jurídico-privadas.

Por ello, sostenemos que 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.

B/ En segundo lugar, abordando el examen de la supletoriedad del *artículo*

1110 del Código Civil en relación con el cumplimiento de las obligaciones dinerarias -deudas- de las Administraciones públicas con los particulares y el devengo de intereses de demora por su cumplimiento tardío, esta Sala del Tribunal Supremo considera que no cabe predicar tal supletoriedad, por cuanto el cumplimiento de dichas obligaciones jurídico-públicas se encuentra regulado en la legislación presupuestaria y tributaria de forma dispar a como se hace en Derecho Privado, sujeto a procedimientos reglados de pago que no resultan equiparables, donde no se contempla que la Administración deudora pueda quedar liberada de la obligación de pagar intereses de demora por el hecho de que el acreedor no haga reserva de los mismos al recibir el capital adeudado.

Desde luego, carecería de sentido negar, como hace nuestra jurisprudencia Sentencias de esta *Sala del Tribunal Supremo Tribunal Supremo de fechas 18 de febrero de 2004 (Rec. 3123/1999)* y 15 abril de 2002 (Recs. 9281/1996, 77/1997, 10381/1997), cuya jurisprudencia hemos expuesto-, la supletoriedad del *artículo 1110 del Código Civil* para los ingresos de derecho público, es decir, cuando resulta acreedora la Administración pública, y afirmarla para las obligaciones dinerarias de la Administración pública con los particulares, donde resulta ser deudora.

Dicho de otra forma, si no se aprecia para el cobro y extinción de los intereses de que es acreedora la Administración una laguna en su régimen normativo administrativo que haya de salvarse mediante la aplicación de una norma de Derecho Privado, como la expresada, que responde a necesidades y principios diversos, tampoco cabe afirmarla para el pago y extinción de los intereses de que es deudora la Administración.

En efecto, a diferencia de lo que acontece en el ámbito de las relaciones privadas, donde la percepción del principal, sin reserva, supone renuncia a la percepción de intereses, en las relaciones de naturaleza pública se establece el derecho de los particulares a los intereses de lo adeudado, condicionado solo a la demora en el cumplimiento de la obligación de pago que se impone a la Administración y a su reclamación.

Por tanto, esta Sala del Tribunal Supremo no advierte la existencia de laguna legal en el régimen normativo administrativo del cumplimiento de las obligaciones dinerarias -deudas- de las Administraciones públicas con los particulares y el devengo de intereses de demora por su cumplimiento tardío, que deba ser colmada con la aplicación del *artículo 1110 del Código Civil*.

C/ Estas consideraciones, avaladas por la jurisprudencia expuesta en el fundamento de derecho quinto, conducen a dar un paso más y considerar, en tercer lugar, las peculiares características de la relación jurídico-pública existente entre las partes en el caso que enjuiciamos para dar respuesta a la cuestión de interés casacional.

Recordemos que la Sentencia de instancia estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por GENERALI frente a las resoluciones administrativas que acuerdan las condiciones de modificación de la financiación pública de la póliza de un seguro colectivo de rentas que fue novado en aplicación del Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de la Junta de Andalucía, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluzas afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, cuya finalidad era ordenar la financiación autonómica de las ayudas

sociolaborales previas a la jubilación ordinaria que se articularon a través de contratos de seguro colectivo de rentas, precisamente, mediante la financiación de su prima.

En virtud del Decreto-ley 4/2012, la Junta de Andalucía debía acordar la novación de las pólizas en 2012 y abonar la cuantía reconocida a GENERALI, dado que la Administración estaba obligada a financiar la prima de esas pólizas novadas.

En efecto, el procedimiento para las ayudas a la financiación pública de los contratos de seguro colectivo de rentas, objeto de novación, preveía que, una vez presentada por las compañías aseguradoras ante la Consejería competente en materia de Empleo propuesta de novación del correspondiente contrato de seguro colectivo de rentas, incluido su presupuesto económico, y emitido por una Comisión Técnica, constituida con arreglo al Decreto-ley, un informe sobre la correcta adaptación del contrato de seguro a las condiciones establecidas y sobre la participación pública que corresponda para la financiación de la correspondiente prima, a través de la cual se articula la ayuda sociolaboral, la Dirección General competente en materia de relaciones laborales dispondría del plazo máximo de un mes -a computar a partir de la fecha en que se presente la propuesta de novación del contrato de seguro colectivo de rentas- para dictar y notificar la resolución de reconocimiento del pago de la financiación pública de la prima, que debía contener las condiciones acordadas y los plazos de financiación (*artículos 4 y 7 del Decreto-ley 4/2012*).

La entrada en vigor del *Decreto-ley 4/2012 tuvo lugar el 18 de octubre de 2012, día de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (disposición final segunda)*, no existiendo controversia alguna acerca de que la indicada resolución de reconocimiento del pago de la financiación pública de la prima en el caso que enjuiciamos debió dictarse en el año 2012.

A lo expuesto debe añadirse que el Plan de financiación aprobado por Resolución de 9 de julio de 2014 contenía un compromiso de cuantías adeudadas, plazos de pago 30/07/2014 y 30/07/2015- y devengo automático de "intereses de financiación", en atención a las fechas de pago durante los años 2014 y 2015, como mecanismo resarcitorio ante el pago aplazado fijado de forma unilateral por la propia administración, destinado a conservar en el tiempo el valor del montante de la financiación pública otorgada. Sin embargo, la cuantía de financiación reconocida y adeudada fue abonada, finalmente, con retraso en dos pagos: el primero tuvo lugar el 29 de diciembre de 2014 y el segundo se produjo el 31 de agosto de 2016.

Por consiguiente, las ayudas sociolaborales previstas en el Decreto-ley 4/2012 se regulan por el régimen normativo previsto en su propio texto, donde se establece su objeto, clases, beneficiarios, cuantificación y condiciones, incompatibilidades, procedimiento para su reconocimiento, fiscalización, verificación y control, extinción y suspensión, justificación y reintegro, régimen sancionador, etc. Así lo demuestra el hecho de que se excluya la aplicación a las mismas de la normativa general sobre subvenciones públicas, en particular, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el Título VIII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, así como el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (*artículo 1 del Decreto-ley 4/2012*).

Además, el régimen de reconocimiento y pago de ayudas públicas examinado se materializó, en el caso que enjuiciamos, a través de una Resolución de aprobación

del pago de la financiación pública de la prima, que contemplaba el devengo automático de intereses de demora por el retraso en su reconocimiento y pago, sobre la base del previsible cumplimiento de determinadas fechas de pago en el calendario previsto que, finalmente, fue incumplido al producirse un retraso hasta su completo pago.

A ello deben añadirse las particularidades que en las relaciones jurídico-públicas caracterizan los procedimientos de pago de las obligaciones dinerarias, tanto cuando ocupa la posición de parte acreedora la Administración, como cuando corresponde a un particular, sujetas a la aplicación de la legislación presupuestaria y tributaria, a las que antes nos hemos referido.

Asimismo, esta Sala del Tribunal Supremo considera que los intereses de demora reconocidos por el Tribunal de instancia cumplen una función compensatoria del incumplimiento de una obligación o prestación de dar una cantidad de dinero, cuya naturaleza es propiamente indemnizatoria, pues tienen por objeto resarcir el perjuicio derivado de un pago tardío, a fin de conservar el valor de la cantidad entregada en concepto de financiación, perjuicio que se calcula en función del tiempo de demora y sobre la base del interés legalmente establecido.

Decíamos en *nuestra Sentencia de fecha 9 de abril de 2025 (Rec. 448/2022)* respecto de los intereses de demora por el cumplimiento tardío de una obligación dineraria lo siguiente:

«Resulta importante considerar que los intereses de demora constituyen una obligación accesoria del crédito exigible y presentan naturaleza resarcitoria o indemnizatoria, pues tienen por objeto compensar al acreedor, por la indisponibilidad de cantidades debidas, al haber incurrido el deudor en morosidad, dado que esta supone un empobrecimiento para el acreedor que ha de ser compensado durante todo el tiempo en que no ha disfrutado de las mismas por causa imputable al deudor.

En efecto, como declaramos en la *Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección 2ª, núm. 1651/2020, de 3 de diciembre de 2020 (Rec. 7763/2019)*:

«La naturaleza indemnizatoria de los intereses de demora, tanto si los paga el contribuyente como si los abona la Administración, ha sido reiteradamente afirmada por la jurisprudencia. Por ejemplo, la precitada *STS de 5-7-2016, RCA 2304/2015* declaró que: "Los intereses de demora vienen a compensar, tanto a la Administración como a los particulares, la indisponibilidad de cantidades debidas, como variedad de la acción de resarcimiento, al compensar por esta vía y de forma objetiva el coste financiero del perjuicio derivado de la indisponibilidad de cantidades dinerarias que fueron legalmente debidas" y, más adelante, refiriéndose en concreto a los intereses de demora que ha de pagar la Administración en casos de devolución de ingresos indebidos, la misma Sentencia, precisó que: "los intereses de demora de los ingresos indebidos tienen, como dijimos antes, una naturaleza marcadamente financiera dirigida a compensar la pérdida de rentabilidad sufrida por el contribuyente, por lo que se devengan desde la fecha de su ingreso, sin necesidad de que haya existido ningún incumplimiento previo por parte de la Administración tributaria.»

Por consiguiente, entendemos, tal y como lo hizo el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida, que la demora en el pago del montante total de la financiación debía devengar dicho interés de demora hasta su completo pago, sin que resulte de

aplicación supletoria la presunción legal prevista en el *artículo 1110 del Código Civil*, como sostiene la parte recurrida. Esta norma de Derecho Privado resulta ajena al régimen normativo del Decreto-ley 4/2012 y a su materialización en la Resolución de reconocimiento de la financiación pública de la prima, en la que, como hemos dicho, se contempla el automático devengo de intereses de demora por el retraso en su pago en relación con las fechas previstas para dicho pago -incumplidas posteriormente-, así como a los principios que rigen la relación jurídico-pública entre la Administración de la Junta de Andalucía y la entidad aseguradora del contrato de seguro colectivo de rentas cuya prima es financiada, como ayuda sociolaboral, entre los que se encuentra el principio de buena administración.

Recordemos que tales intereses de demora fueron reclamados por la entidad aseguradora GENERALI en vía administrativa, al presentar recurso de alzada contra la Resolución de reconocimiento de la financiación pública de la prima, reclamación frente la que no cabe oponer la aplicación la presunción legal del *artículo 1110 del Código Civil*, al resultar ajena a la naturaleza y la regulación de la obligación contraída por la Administración, en cumplimiento del programa de ayudas a la financiación pública de los contratos de seguro colectivo de rentas.

D/ Esta última reflexión, nos conduce a examinar, en cuarto lugar, las consecuencias de este principio informador del Derecho Administrativo en relación con la cuestión de interés casacional.

Los principios generales del derecho informan el ordenamiento jurídico administrativo, operando como parámetros de la legalidad de la actuación administrativa, y a los que también han de ajustarse los particulares en sus relaciones con la Administración.

Así es, como declaran las Sentencias de esta *Sala del Tribunal Supremo Tribunal Supremo de 15 de abril de 2002 (Recs. 9281/1996, 77/1997, 10381/1997)*:

«Los principios generales del derecho forman parte del ordenamiento jurídico español, en general (*art. 1.1 y 1.4 CC*) y muy especialmente del ordenamiento jurídico administrativo, al que frecuentemente se le ha calificado de «principal», por la importancia y trascendencia que en él tienen tales principios. El Derecho administrativo es en gran medida desde sus comienzos, y lo sigue siendo en la actualidad, decantación de principios generales del Derecho efectuada por la jurisprudencia. Incluso, la concepción institucional de nuestro ordenamiento que va más allá de lo que expresamente positivizan las normas escritas encuentra un seguro asidero en el clásico párrafo de la Exposición de Motivos de la LJ de 1956: «lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones». El propio *artículo 103.1 CE*, que declara el pleno sometimiento no solo a la Ley sino al Derecho, constitucionaliza la idea básica de que la legalidad a la que está sujeta la Administración es comprensiva de principios generales que desempeñan una función supletoria e informadora del ordenamiento jurídico, al que también han de ajustar su conducta los particulares.»

Pues bien, el principio de buena administración se infiere de los *artículos 9.3 CE* proclama la garantía constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos-, 103 CE -la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y

al Derecho- y 106 CE -los Tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican-.

Estos mandatos constitucionales tienen su reflejo en el *artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, conforme al cual «Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

[...]

e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional [...].».

Además, el *artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* que fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010), ha consagrado como un derecho fundamental de la Unión Europea el derecho a la buena administración.

Este principio ha sido objeto de tratamiento jurisprudencial, en diversas sentencias de esta Sala del *Tribunal Supremo*, de las que destacamos la *Sentencia núm. 1752/2022, de 23 de diciembre de 2022 (Rec. 1763/2021)* que cita otros muchos precedentes jurisprudenciales, donde hemos enfatizado su efectividad, en la medida en que del mismo una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, y hemos precisado que no se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva.

En este sentido, la *sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo núm. 1312/2021, de 4 de noviembre de 2021 (Rec. 8325/2019)* declara lo siguiente:

«Como se desprende de lo dicho por el Tribunal Supremo el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la actividad temporánea; por otro, un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses y que respecto de la falta de diligencia o inactividad administrativa se refleja no ya sólo en la interdicción de la inactividad que se deriva de la legislación nacional, *arts. 9 y 103 de la CE y 3 de la Ley 39/2015*, -aunque expresamente no se mencione este principio de buena administración-, sino de forma expresa y categórica en el *art. 41 de la CEDH*, cierto es, que, art. 51 de la Carta, no estamos aplicando Derecho de la UE, pero cabe recordar que *este Tribunal ya advirtió en sentencia de 11 de julio de 2014* -a la que se remitió la de 20 de noviembre de 2015, rec. cas. 1203/2014-, que "(...) dicha persona tiene derecho a obtener una respuesta de aquélla y a que por tanto la Administración se pronuncie sobre su solicitud (*artículo 42 LRJAP -PAC*), sin que pueda consiguientemente permanecer inactiva durante tiempo indefinido, como si no se hubiese planteado ante ella la solicitud antes indicada.»

No obstante, como advierte la *sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo*

núm. 458/2024, de 14 de marzo de 2024 (Rec. 3050/2022) «la aplicación del principio de buena administración debe acometerse con extrema prudencia y, desde luego, teniendo en consideración las circunstancias del caso, por lo que no resulta posible extraer o proyectar consecuencias con carácter general sin atender a tales circunstancias».

Pues bien, considerando las concretas circunstancias del caso que enjuiciamos, en particular, la notable e injustificada demora de la Administración en cumplir con lo previsto en el Decreto-ley 4/2012, con el consiguiente retraso en el reconocimiento de la financiación pública de la prima y, posteriormente, también en su pago incumpliendo el propio calendario de pagos previsto en aquella resolución administrativa, donde, como hemos dicho, se contempla el automático devengo de intereses de demora por aquel retraso inicial-, concluye esta Sala del Tribunal Supremo que el principio de buena administración impide que la Administración pueda oponer frente a la reclamación de intereses de demora la presunción legal prevista en el *artículo 1110 del Código Civil* -por el hecho de que el acreedor no hubiera hecho reserva de los intereses al momento de abonarse las ayudas sociolaborales-, pues, con independencia de tratarse de una norma que no resulta supletoriamente aplicable al caso enjuiciado, como hemos razonado, su aplicación en este caso lesionaría el derecho de la entidad aseguradora del contrato de seguro colectivo de rentas cuya prima es financiada, a percibir el montante total de la ayuda sociolaboral reconocida, con el valor que le correspondería en la fecha en que debió producirse su reconocimiento y pago, en cumplimiento del Decreto-ley citado.

El principio de buena administración exige que ese derecho de la entidad aseguradora a la financiación de la prima mediante las ayudas sociolaborales no deba verse defraudado, negándosele los intereses de demora reclamados, cuando ha sido la falta de diligencia de la Administración autonómica la que ha generado el retraso en el pago de las ayudas, pues ello menoscabaría la efectividad del derecho de la aseguradora GENERALI a la financiación reconocida legalmente en su favor. No entenderlo así tendría como consecuencia la obtención de un beneficio por parte de Administración por el incumplimiento de sus propias obligaciones, lo que por elementales razones de justicia material y seguridad jurídica resulta inadmisible.

Realizadas las anteriores consideraciones, estamos en condiciones de dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada.

OCTAVO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional sobre la aplicación supletoria del *artículo 1110 del Código Civil* ante el retraso en el cumplimiento de un plan de financiación.

De conformidad con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, esta Sala, dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en este recurso de casación, que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, declara lo siguiente:

La supletoriedad del Derecho Privado no opera de modo indiferenciado y automático con respecto al Derecho Administrativo, requiriéndose para predicarla la valoración de las características de la relación jurídico-administrativa de que se trate y los principios generales que la presidan.

La presunción legal prevista en el *artículo 1110 del Código Civil*, relativa a la extinción de la obligación del deudor del pago de intereses por el hecho de que el

acreedor reciba el capital, sin reserva alguna respecto de aquellos, no resulta aplicable al cumplimiento de las obligaciones dinerarias de las Administraciones públicas con los particulares y al devengo de intereses de demora por el pago tardío de lo adeudado, al no apreciarse la existencia de laguna legal que deba ser colmada con la aplicación supletoria de tal precepto legal.

La presunción legal prevista en el *artículo 1110 del Código Civil* no resulta aplicable ante un supuesto de retraso por parte de la Administración deudora en el cumplimiento del plan de ayudas sociolaborales, mediante la financiación pública de los contratos de seguro colectivo de rentas, por resultar ajena al régimen normativo del Decreto-ley 4/2012 que lo regula y a su materialización en la resolución de reconocimiento de la financiación pública de la prima. El 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.

NOVENO.- Resolución del recurso de casación.

Por las razones expuestas, y de conformidad con la doctrina expuesta en el apartado anterior, procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Junta de Andalucía contra la *Sentencia de la Sección de refuerzo de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla de 14 de septiembre de 2021, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo núm. 282/2017*.

DÉCIMO.- Costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los *artículos 93.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción*, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, debiendo abonar cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico octavo:

1º Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Junta de Andalucía contra la *Sentencia de la Sección de refuerzo de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla de 14 de septiembre de 2021, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo núm. 282/2017*.

2º No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN. - Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el

Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Juan Pedro Quintana Carretero**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.