

# MORA DE LA ADMINISTRACION Y PRINCIPIO DE IGUALDAD: DOS POSTURAS DIVERGENTES DEL TRIBUNAL SUPREMO

por

**Eduardo Míguez Ben**

La Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo del interés legal del dinero, hizo coincidir el interés legal de demora, hasta entonces fijado por Ley de 7 de octubre de 1939 en el 4 por 100, con el recogido en el artículo 36, 2, de la Ley General Presupuestaria, es decir, con el interés básico del Banco de España. Se corregía con ello una situación no sólo «obsoleta respecto a la realidad social», sino también «discriminatoria frente a la que rige para los derechos y obligaciones de la Hacienda pública y favorecedora de todo tipo de incumplimientos» (expresiones ambas de su Exposición de Motivos).

Se resolvía de esta manera para el futuro un problema que en los últimos años resultaba extraordinariamente injusto y discriminatorio entre los distintos acreedores de las varias Administraciones públicas, a partir de la interpretación que el Tribunal Supremo venía manteniendo, según cuál fuese la Administración pública deudora.

Si el tema parece resuelto para el futuro con esta unificación de la Ley 24 de 1984, han de transcurrir aún años, muchos quizá para quienes se encuentran en situación acreedora para con una Administración pública no estatal, o inmersos en un procedimiento expro-

piatorio en que existe un beneficiario distinto del Estado, para que alcancen unos intereses por demora iguales en el tipo a los que les corresponderían si el Ente deudor fuese la Administración del Estado o uno de sus Organismos autónomos. La lenta marcha de los procesos judiciales hasta alcanzar su resolución, así como la aplicación de la nueva Ley sólo «a las obligaciones nacidas de hechos probados o relaciones constituidas tras su entrada en vigor y a todas aquellas en las que el derecho a exigir el interés, en defecto de convenio, nazca o se devengue con posterioridad a su vigencia» (Disposición transitoria), así lo hacen presagiar.

La situación normativa anterior a la Ley 24/1984 era la siguiente:

a) La Ley de 7 de octubre de 1939 señalaba que el interés legal será el del 4 por 100 anual.

b) El Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre, por el que se «instrumentaban medidas frente a la coyuntura económica», en su artículo 15, 1, modificaba el apartado letra b) del artículo 58 de la Ley General Tributaria, en el sentido de que «el interés de demora... será el básico del Banco de España».

c) La Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, recogiendo el criterio del Decreto-ley anterior, extendió el tipo del «interés básico del Banco de España» a todos los derechos y obligaciones de la Hacienda pública (arts. 36 y 45). Esto respondía, sin duda, a la «paridad de tratamiento de la Hacienda pública como deudora respecto de los particulares» (de la Exposición de Motivos de la Ley).

d) El Texto articulado de la Ley de Bases 39/1980, sobre estructura de los Tribunales y procedimiento económico-administrativo, aprobado por Real Decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, empieza señalando en su artículo 1.º que «se entenderán por reclamaciones económico-administrativas... las que se deduzcan en relación con las materias siguientes: a) la gestión, inspección y recaudación de los tributos, exacciones parafiscales y, en general, de todos los ingresos de derecho público del Estado y de la Administración local o institucional»; y añade en su artículo 22: «cuando se ingrese la deuda tributaria por haber sido desestimada la reclamación interpuesta se satisfarán intereses de demora en la cuantía establecida en el artículo 36, 2, de la Ley General Presupuestaria...».

e) La Ley 77/80, de 26 de diciembre, por la que se incluye en la Ley de Enjuiciamiento civil el artículo 921 bis, señalaba: «Cuando

la resolución condenase al pago de una cantidad líquida, ésta devengará, desde que aquélla fuese dictada hasta que sea totalmente ejecutada a favor del acreedor, el interés básico o de redescuento fijado por el Banco de España incrementado en dos puntos, salvo que, interpuesto recurso, fuera revocada totalmente»; y en su párrafo segundo añadía: «lo dispuesto en el párrafo anterior será de aplicación a todo tipo de resoluciones jurisdiccionales de cualquier orden jurisdiccional que contengan condena al pago de cantidad líquida, salvo las especialidades previstas para la Hacienda pública por la Ley General Presupuestaria».

En vigor la Ley General Presupuestaria, se pensó que, cualquiera que fuese el Ente público deudor, el interés que generaba esta deuda sería siempre el allí establecido, es decir, el interés básico del Banco de España.

En concreto, y referido a los artículos de la Ley de Expropiación Forzosa que señalaban el pago del interés legal como corrector de las demoras en el pago del justiprecio, se creyó que deberían entenderse sustituidos por el «interés básico del Banco de España»; ello no resultaba plenamente satisfactorio para cubrir el quebranto de precios que sufre el expropiado por el retraso en el pago, pero al menos corregía el manifiesto insuficiente 4 por 100 de la Ley de 7 de octubre de 1939.

La doctrina así lo entendió, y así se señalaba a propósito de su aplicación (de la LGP) en las tasaciones expropiatorias, «entendemos que sí, de modo que habrá que entender que, sin necesidad de *interpellatio* (en virtud del principio *dies interpellat pro homine* que establecen los arts. 36 y 57 LEF), aunque en los mismos plazos de seis meses señalados en estos artículos se devenga no el interés del 4 por 100, sino el “interés básico del Banco de España”, que aunque es de fijación coyuntural suele andar más o menos por el doble de esa tasa» (1). Sin embargo, el Tribunal Supremo no lo entendió así, al menos para todos los acreedores en un procedimiento expropiatorio —abstracción hecha de quién sea la Administración pública expropiante o el beneficiario de dicha expropiación—, o para todos los deudores de las distintas Administraciones públicas.

Desde el primer momento de la vigencia de la Ley General Presupuestaria el Tribunal Supremo, interpretando literalmente el con-

---

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, 1981, pág. 286.

cepto de Hacienda pública de dicha Ley (2), circunscribió la aplicación del nuevo tipo de interés —interés básico del Banco de España— única y exclusivamente a las deudas de la Administración pública estatal o de sus Organismos autónomos, ignorando clamorosamente dicho interés cuando los deudores resultan ser una Administración local, o el beneficiario de la expropiación un particular o una Empresa pública; creando así dos tipos de acreedores, según quién fuese el Ente público deudor o el beneficiario de la expropiación.

Dejamos ahora a un lado, por razones de espacio, la figura del deudor privado beneficiario de una expropiación forzosa, sin que esto signifique y no se diga ya aquí que tampoco parece justificado el diferente trato que recibirá el acreedor expropiado, según que exista o no un beneficiario distinto de la Administración pública expropiante estatal o de uno de sus Organismos autónomos. El presente comentario se refiere a describir muy sumariamente la trayectoria, monolítica en un caso (Sala Quinta), progresiva en el otro (Sala Cuarta), del Tribunal Supremo sobre el tipo de los intereses de demora a pagar que recae sobre las distintas Administraciones públicas, a partir de la entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria, hasta el momento actual (la última jurisprudencia que hemos visto es la correspondiente a mayo del pasado año).

El tema, como señalábamos antes, dejará de ser problemático aun dentro de unos años, pues la unificación que ha supuesto la Ley de 29 de junio de 1984 tardará aún en aparecer en fallos judiciales, habida cuenta del lapso de tiempo que transcurre entre que se inicia un procedimiento expropiatorio, o se produce el hecho o dicta el acto que dará lugar a la reclamación de cantidad, en su caso, y el momento en que recae el inapelable fallo judicial.

La línea jurisprudencial, que antes ya llamamos monolítica, de la Sala Quinta del Tribunal Supremo (3) se inicia con la Sentencia de 8 de febrero de 1980 (Ar. 359). En ella, frente a la pretensión del

---

(2) «La Hacienda pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos autónomos» (art. 2.º).

(3) El Acuerdo de 25 de junio de 1982 (BOE de 10 de julio) del Consejo General del Poder Judicial por el que se ordena publicar en el BOE el Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1982, relativo a la distribución de asuntos entre las Salas de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal, establece: 3.º La Sala Quinta conocerá de los recursos que tuvieren por objeto actos o disposiciones relativas a las siguientes materias: a) Personal de la Administración pública; b) expropiación forzosa. La Sala Quinta conocerá igualmente de los recursos contencioso-electorales.

recurrente de que le fuesen abonados los intereses por la demora en la determinación y pago del justiprecio conforme el tipo de la Ley General Presupuestaria, el Tribunal Supremo señala:

«CONSIDERANDO: Que la cuantía del interés legal la plantea el escrito de alegaciones en base a los artículos 36 y 45 de la Ley 11/77, de 4 de enero; pero ha de tenerse en cuenta que el obligado al pago del justiprecio y de los intereses es la Corporación expropiante, Ayuntamiento de Barcelona, y que tal Ley, según su Exposición de Motivos, expresa que "en esta enumeración de las Entidades públicas que son protagonistas o destinatarias de las disposiciones de esta Ley quedan excluidas las Corporaciones locales", en su artículo 2.º dice: "La Hacienda pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derecho y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos autónomos"; y la Disposición final segunda, que "en el Texto articulado de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local se incluirán aquellas normas que resulten consecuentes al principio de coordinación que debe existir entre la Hacienda del Estado y la de las Corporaciones locales, en cuanto integrantes todas ellas del sector público"; como el caso que prevé el artículo 45 de dicha Ley es "si la Administración no pagare el acreedor de la Hacienda pública", y la recurrente no es acreedora de la Hacienda pública, tal como dispone el artículo 2.º, pues lo es de una Corporación local, la inaplicabilidad de estos preceptos sobre cuantía del interés legal resulta patente».

Una estricta interpretación de la dicción literal de la Ley sirvió en este caso para rechazar la pretensión de la aplicación del tipo de interés de la Ley General Presupuestaria (4). De los considerandos de la sentencia no se deducen los argumentos utilizados por el recurrente para fundamentar su pretensión.

La Sentencia de 15 de febrero de 1982 (Ar. 458), también de la Sala Quinta, contempla el supuesto de una expropiación en favor de RENFE, en la que el Tribunal Supremo revoca una sentencia de instancia por la que se había reconocido al expropiado el interés de demora al tipo señalado en la Ley General Presupuestaria. El Tribunal Supremo estima la impugnación del Abogado del Estado, señalando que

---

(4) En iguales términos, sentencias del Tribunal Supremo de 13-VI-83 (Ar. 3173); 8-VII-83 (Ar. 3832); 12-VII-83 (Ar. 3847); 13-VII-83 (Ar. 3850); 1-II-84 (Ar. 1783); 1-II-84 (Ar. 6041); 1-III-84 (Ar. 1221); 25-V-84 (Ar. 2823); 26-V-84 (Ar. 2831); 7-XI-84 (Ar. 5391), todas ellas de la Sala Quinta.

«la fijación del tipo de interés a que se refiere el penúltimo considerando de la resolución apelada, recogido el fallo, impugnación que debe ser estimada porque es claro que la Ley 11/1977 no es aplicable al presente caso a la vista del texto del artículo 45 de la Ley citada y de los preceptos específicos que regulan esta materia en la Ley de Expropiación Forzosa (arts. 56, 57 y 58)».

Sin duda, la condición de beneficiario de RENFE y la naturaleza jurídica de ésta (5) llevaron al Tribunal Supremo, también en interpretación literal, a dicha exclusión, sin considerar siquiera que el expropiado debiera ser tratado igual, existiera o no beneficiario distinto de la Administración expropiante, y aquí la Administración expropiante era la estatal.

Tampoco se admite la aplicación del interés previsto en la Ley General Presupuestaria en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1984 (Ar. 6072), también de la Sala Quinta, en la que se contemplaba una expropiación realizada por el Ministerio de Industria y Energía, siendo beneficiaria la Empresa Nacional de Electricidad, S.A.

«Ya que ésta [la LGP] se refiere al caso de ser deudora o acreedora la Hacienda pública, es decir, el Estado y sus Organismos autónomos, artículo 2.º de la misma, y aquí la Entidad beneficiaria, es decir, la obligada al pago, no tiene tales características» (6).

Contrasta esta rígida, y creemos que equivocada, doctrina del Tribunal Supremo, discriminatoria para el patrimonio de los expropiados acreedores, según quién sea el Ente expropiante o beneficiario, con la doctrina que parece alumbrar, aunque muy tenuemente, en la Sentencia de 5 de febrero de 1985 (Ar. 511), también de la Sala Quinta, en la que el Tribunal Supremo acepta íntegramente el siguiente considerando de la de instancia, Audiencia Nacional:

«Que es criterio de la Sala, en relación con la cuantía de esos intereses, reiteradamente sostenido con fundamento, que ahora sólo se apunta, en que la situación existente hasta la vigencia de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 —en cuya virtud el

(5) Naturaleza que sustancialmente en nada difiere de los Organismos autónomos del Estado, pero que fue excluido de la L.E.E.A. por Decreto-ley 27/62, de 19 de julio; sobre esta exclusión, *vid.* J. BERMEJO VERA: *Régimen Jurídico del Ferrocarril en España (1844-1974). Estudio específico de RENFE*, Madrid, Ed. Tecnos, 1975, especialmente págs. 225 y ss.

(6) En igual sentido, sentencias de 26 y 30 de marzo de 1985 (Ar. 1097 y 1521, respectivamente).

llamado interés legal y, por ende, el de demora a que se refieren aquellas normas de la Ley de Expropiación Forzosa venía establecido en el 4 por 100 por imperativo del artículo 1.108 del Código Civil y de la Ley de 7 de octubre de 1939— ha de entenderse alterada por aquella por conversión de los de demora en el pretendido del básico del Banco de España, conforme se señala en su artículo 362, en relación con el 45, y que ha venido a ratificar el artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por la Ley 77/1980, de 26 de diciembre, ya que la eficacia de esas normas no se contrae al estricto ámbito tributario y a favor de la Administración, sino que alcanza, en su aspecto subjetivo, a los que resulten acreedores de la misma y, objetivamente, al conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico de titularidad del Estado o de sus Organismos autónomos, como se corresponde al espíritu de generalidad que nitidamente luce en la Exposición de Motivos de la comentada Ley y al carácter expansivo de los preceptos que la integran; que es tesis compartida y sumamente desarrollada por la propia Dirección General de lo Contencioso del Estado, con ocasión de evacuar en 12 de junio de 1981 consulta interesada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y que fue asumida por este Departamento en Circular de la Subsecretaría de 21 de abril de 1982, que recogiendo el contenido de aquel dictamen, literalmente expresaba que partiendo del artículo 43 de la citada Ley [General Presupuestaria] se llega a la conclusión de que la misma "determina un criterio general para la cuantía de los intereses de demora, cualquiera que sea el título constitutivo de la obligación, esto es, ya sea un procedimiento expropiatorio, un contrato administrativo, etcétera"; que con esa base y la aplicabilidad en la misma de los inequívocos datos que obran en las actuaciones deberá procederse en periodo de ejecución de sentencia a la exacta determinación de los en si no discutidos intereses legales que se pretenden, aunque también atendiendo a que, obviamente, el básico del Banco de España sólo corresponde desde la fecha de entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria y de conformidad a los porcentajes que para los sucesivos periodos de aplicación se establecieron por las Ordenes ministeriales de 9 de agosto de 1974 y de 23 de julio de 1977».

Es cierto, y ello debe resaltarse en primer lugar (por eso antes hablaba de alumbramiento tenue), que este considerando, si bien inicialmente da a entender que las referencias de la Ley de Expropiación Forzosa al interés legal han de referirse desde la Ley General Presupuestaria al interés básico del Banco de España, no lo es menos que más adelante, al referirse a los acreedores de la Administración, sólo habla de *Estado o de sus Organismos autónomos*. En segundo lugar, hay que decir también que, cuando se señala aplicación de este tipo de interés —básico del Banco de España—,

«cualquiera que sea el título constitutivo de la obligación», el caso estudiado es el de una expropiación en que el Ente expropiante y beneficiario es la Administración del Estado, y los títulos constitutivos distintos a los de un procedimiento expropiatorio serán generalmente el contrato, la concesión administrativa, la responsabilidad de la Administración, que corresponderán a otras Salas del Tribunal Supremo distintas a las Quinta, que, como veremos más adelante, ya han admitido con anterioridad esta aplicación del interés básico del Banco de España, aun siendo deudora otra Administración pública distinta a la del Estado. Y, por último, y también como veremos más adelante, esta misma Sala, la Quinta, que aquí acepta este considerando, de momento no ha confirmado, sino todo lo contrario, esta tenue esperanza.

Por el contrario, la línea jurisprudencial de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, primero en dos autos y después en dos excepcionales sentencias, parece haber roto esta interpretación monolítica de la Sala Quinta.

Veamos: en los autos de 3 de febrero y 2 de julio de 1984 (Aranzadi 1021 y 4014, respectivamente) de la Sala Cuarta (Ponente, don Paulino MARTÍN MARTÍN) se ven en apelación dos autos de instancia dictados para la ejecución de una sentencia firme del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 1976 —revocatoria de una de instancia de 5 de julio de 1972—, en la que se acordó declarar la nulidad de un acuerdo municipal de declaración de ruina y demolición de un edificio e indemnizar a sus propietarios e inquilinos, señalando la pertinencia de que dicha indemnización principal debe ir acompañada para su total liquidación de los correspondientes intereses legales.

El Tribunal Supremo considera:

«Que la fijación del interés legal hasta el 31 de enero de 1981, fecha de la entrada en vigor de la Ley 77/1980, de 26 de diciembre, que incluye en la Ley de Enjuiciamiento civil el artículo 921 bis, ha de hacerse con arreglo a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, cuyo artículo 45, en relación con el 36. 2. ordena que se aplique el tipo básico del Banco de España vigente el día en que deba hacer el pago; en cuanto a la fecha del inicio del pago de los intereses, referidos artículos deben interpretarse entendiéndose que si la Administración paga dentro del término de tres meses desde la notificación de la fijación de la cantidad, no habrá de pagar intereses, que abonará únicamente en el supuesto de transcurrir dicho periodo de tiempo sin hacerlos efectivos, desde



que el acreedor reclamare por escrito el cumplimiento de la obligación, y como el auto de 15 de enero de 1979 se notificó al Ayuntamiento el 12 de marzo siguiente, y éste no hizo efectivas las indemnizaciones dentro de los tres meses siguientes a la notificación, ha de pagar intereses de demora desde el 29 de mayo de 1979, fecha en que la representación legal de la Comunidad de propietarios presentó en la Secretaría de la Sala el escrito fechado el 3 de mayo solicitando se requiera al Presidente de la Corporación acreedora haber iniciado la gestión del crédito, suplemento de crédito o presupuesto extraordinario, petición que ha de interpretarse como exigencia del cumplimiento de la obligación, equivalente al requerimiento de pago; desde el 29 de mayo de 1979 hasta el 30 de enero de 1981 consistirán los intereses en el tipo básico del Banco de España, y desde el 31 de enero de 1981 hasta el 10 de junio del mismo año se incrementarán en dos puntos, conforme a lo dispuesto en la Ley 77/1980, de 26 de diciembre, citada». (Del auto de 2 de julio de 1984, Ar. 4014).

Ciertamente, la controversia no se había suscitado sobre qué tipo de interés procedía, sino sobre la procedencia de dichos intereses; pero la postura del Tribunal Supremo es clara.

También en la Sentencia de 28 de diciembre de 1983 (Ar. 6839; Ponente, don Paulino MARTÍN MARTÍN) el Tribunal Supremo (Sala Cuarta) reconoce el pago de intereses de demora por el retraso en el pago en un contrato suscrito por un Ente local, en el tipo del interés básico del Banco de España. Tampoco aquí el tema de la apelación consistía en determinar el tipo de interés de demora a aplicar, entre otras cosas, porque el propio órgano administrativo —Ayuntamiento Pleno— había reconocido expresamente el abono del tipo señalado en la Ley General Presupuestaria, sino si concurría o no el supuesto fáctico para el reconocimiento de dichos intereses.

La primera de las sentencias del Tribunal Supremo (Sala Cuarta) que consideramos excepcionales es la de 18 de octubre de 1984 (Aranzadi 5000; Ponente, don E. DÍAZ EIMIL). Los hechos que enjuicia esta sentencia son los siguientes: una empresa concesionaria de los servicios municipales de limpieza viaria y recogida de basuras solicita revisión de precios correspondiente a un determinado periodo de tiempo a la autoridad local concedente, pidiendo, además, la inclusión de determinados conceptos para dicha determinación. La Entidad local deniega la inclusión de estos últimos conceptos. La Sala de Primera Instancia revoca el acuerdo del órgano administrativo, reconociendo el derecho a dicha inclusión para la revisión de precios, y añade reconociendo que a la cantidad resul-

tante se le aplicará el interés del 4 por 100 desde la fecha a que alcanza dicha revisión de precios; el Tribunal Supremo confirma la sentencia de instancia, excepto en lo que hace referencia al tipo y cuantía de los intereses de demora, señalando que

«el tipo del 4 por 100 que establece el artículo 94, 2, del Reglamento citado es totalmente incompatible con la realidad económica de nuestro tiempo y notoriamente inadecuado para cumplir mínimamente el fin de resarcimiento a que responde el interés de demora por incumplimiento de obligaciones dinerarias, como así ha entendido y sancionado el legislador en los artículos 36, 2, de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 y 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento civil, al señalar un tipo de interés de demora más acorde con las exigencias económicas y financieras actuales que el segundo de dichos artículos declara de aplicación general, y si a ello se añade que un elemental principio de igualdad no consiente que un precepto de un Reglamento aprobado el año 1953, quizá olvidado por el legislador en el momento de realizar las citadas actualizaciones legales, imponga un trato desigual para obligaciones de naturaleza esencialmente idéntica como son las de la Administración central y las de la Administración local, forzoso es declarar que ese tipo de interés que dicho Reglamento señala debe ceder, a la vista de lo dispuesto en el artículo 3.º, 1, del Código civil, ante lo dispuesto en el citado artículo de la Ley Presupuestaria, debiendo, por tanto, aplicarse, de acuerdo con el mismo y lo establecido en la Orden ministerial de 23 de julio de 1977, el tipo de interés de demora del 8 por 100».

Sentencia ciertamente impecable, por su referencia al trato desigual que significaría el mantenimiento del interés del 4 por 100 y por la invocación del artículo 3.º, 1, del Código civil para interpretar el artículo 94, 2, del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales. Solamente falta la invocación expresa al artículo 14 de la Constitución, como garante de principio de igualdad ante la Ley, tras la acertada descalificación de la aplicación del 4 por 100 por suponer «un trato desigual».

Y esta invocación expresa al principio de igualdad, y por ello el atentado que a dicho principio supondría el reconocimiento de sólo el 4 por 100 como interés legal de demora para los acreedores de una Hacienda pública distinta a la estatal, se va a producir inmediatamente. En la primera ocasión que tiene la Sala Cuarta del Tribunal Supremo al estudiar un caso análogo así lo va a hacer. Me

refiero a la Sentencia de 27 de febrero de 1985 (Ar. 1236; Ponente, don A. BOTELLA TAZA) (7).

Los hechos que enjuicia esta Sentencia son, en síntesis, los siguientes:

La empresa concesionaria de un servicio municipal de recogida de basuras y limpieza viaria recurre contra el acuerdo municipal, por el que, si bien se aprueba la liquidación de intereses de demora en el pago de las certificaciones que se le adeudaban, se señala que el tipo de los intereses correspondientes es el del 4 por 100. La Sala de Primera Instancia —Audiencia de Valencia— declara contrario a derecho el acuerdo municipal, en cuanto señala el 4 por 100 como tipo de interés de demora, y que:

«tal tipo de interés vino fijado ya desde antiguo, puesto que la Ley de 7 de octubre de 1939 reformó el artículo 1.108 del Código civil, reduciendo el interés en los supuestos de mora civil al 4 por 100; mas hay que reconocer que tales criterios no pudieron sufrir el transcurso del tiempo, ni la realidad del interés bancario, ni podía en elemental justicia tolerarse que los créditos que por justicia había de reclamarlos tuviesen un interés tan notablemente inferior al normal del dinero, que hiciesen del impago una provechosa operación, de la que abusaba claramente el deudor, por lo que en el orden civil se dio la Ley de 26 de diciembre de 1980, adicionando el artículo 921 bis a la Ley de Enjuiciamiento civil, remitiendo al interés básico del redescuento del Banco de España; pero estas modificaciones no fueron solamente dadas en el orden privado, sino que también en el propio orden administrativo en el que se mueve el contrato indicado, que liga a actora y demandada, tenía que tener su parejo reflejo, por idénticas razones que las apuntadas con anterioridad, y respecto de tal particular, la Ley de 4 de enero de 1977, denominada "General Presupuestaria" de Administración y Contabilidad del Estado, en su artículo 45 prevé que si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda pública, pagará en el plazo de tres meses el de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el número 2 del artículo 36 de la Ley a que queda hecha

---

(7) Con anterioridad a esta sentencia, la misma Sala del Tribunal Supremo, aunque no había podido pronunciarse expresamente también en este sentido por no haber apelado el acreedor de la Entidad local de la sentencia de instancia, si que lo había dejado ver al señalar (a propósito del reconocimiento que la Sala de instancia había hecho del tipo de interés al 4 por 100), «y en cuanto al tipo o *quantum* se pronuncia (se refiere a la sentencia de instancia) por el *más favorable* para la Corporación impugnante y que razones de seguridad jurídica (*reformatio in peius*) impiden a la Sala *ad quem* profundizar en el análisis de tal problemática» (Sentencia de 11 de diciembre de 1984 —Ar. 6535—, Ponente don Paulino MARTÍN MARTÍN).

referencia, es decir, el interés de demora estimado al tipo básico del Banco de España vigente el día en que venza el plazo señalado en el párrafo anterior, y precisamente en la Disposición final segunda de la Ley de referencia se precisa la coordinación que deberá existir entre las disposiciones dadas por el Estado y las Corporaciones locales; cierto es que la Orden de 23 de julio de 1977 fija el tipo de redescuento del Banco de España en la cantidad del 8 por 100, que es la que subsidiariamente postula la mercantil recurrente, y aunque no se hubieran dictado las leyes procedentes para incorporarlas a las afectantes a las Corporaciones locales, no lo es menos que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.º, 1. del Título preliminar del Código civil, las leyes deben tener la interpretación que debe hacerse de conformidad con el contexto social del tiempo en que sean aplicadas».

El Ayuntamiento había invocado la aplicación de lo dispuesto en el artículo 94, 2, del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales (8).

El Tribunal Supremo, aceptando íntegramente el considerando y fallo de la sentencia de instancia, va más allá y, con expresa invocación del principio constitucional de igualdad, señala:

«CONSIDERANDO: Que el artículo 53 de la Ley Fundamental del Estado dispone la vinculación de todos los Poderes públicos, expresión que obviamente incluye a los Tribunales, a respetar los derechos ciudadanos garantizados en el Título primero, capítulo II, entre ellos el de igualdad de los españoles ante la Ley; por lo cual, como quiera que la posición jurídica de acreedor es la misma para el español que ostenta el crédito frente a la Hacienda pública, en cuanto figura fiscal de la Administración General del Estado, que para aquel que lo posee frente a una Corporación local, la cuantía, tasa o tipo de interés postulada para este segundo caso, es decir, la del 4 por 100, no puede prevalecer, contra la superior reconocida por la Ley, el 8 por 100, según razona la Sala sentenciadora, para los acreedores de la Hacienda estatal, ya que siendo idéntica la función económica que cumple el tipo de interés en ambos supuestos, y dado el carácter accesorio de los intereses con respecto de créditos *in abstracto* para la también abstracta situación de morosidad, la diferencia de tasa mencionada no encuentra otro fundamento que el de privilegio protector de las Corporaciones locales a costa del igual trato ante la Ley de acreedores por obras o servicios cuya

---

(8) Este artículo señala: «Si la Corporación no hubiera fijado en el contrato la cuantía del interés de demora o el tiempo que haya de transcurrir para que se devengue, se entenderá cifrado el primero de un 4 por 100 anual y bastará el retraso de dos meses en los pagos para que pueda exigirse».

material igualdad de prestación tampoco autoriza a discriminar bajo este aspecto a quien contrata con el Estado o con una Corporación local en orden a los intereses legales».

Para añadir a continuación:

«CONSIDERANDO: Que la anterior doctrina hace inefectivo el único motivo de apelación aducido por el representante de la Administración pública y limitado a citar la sentencia de este Tribunal de 8 de febrero de 1980 (Ar. 359), pues, aparte de ser distintos los fundamentos de hecho respectivamente contemplados, la allí invocada imposibilidad de aplicar los artículos 36 y 45 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, con base en que en el segundo de dichos preceptos se habla de Hacienda pública y no de Corporaciones locales, carece de efectividad dentro del planteamiento sistemático, sometido a los mismos principios hermenéuticos, que debe darse a las cuestiones debatidas en este litigio, pues frente a interpretaciones unilaterales cuya consecuencia es la ya examinada discriminación en perjuicio de los acreedores de las Corporaciones locales, son aquí claros los supuestos que vinculan a aplicar la analogía, de conformidad con el artículo 4.º, 1. del Código civil, el tipo de interés determinado por los artículos 36 y 45 de la citada Ley General Presupuestaria en relación con la Orden de 23 de julio de 1977: lo que unido al factor de interpretación establecido en el artículo 3.º, 1. de dicho Código, concerniente a la realidad social del tiempo en que las normas han de ser aplicadas, realidad excluyente del tipo 4 por 100 y de la cual se hizo eco el propio legislador en el orden civil, según se expone en la sentencia recurrida, viene todo ello a corroborar en el nivel legislativo y reglamentario la doctrina anteriormente señalada en interpretación y determinación de la legalidad aplicable, ajustada al respeto al principio de igualdad ante la Ley garantizado por el artículo 14 de la Constitución, razones todas que impiden aplicar al caso los criterios sostenidos en la antes citada sentencia que la Administración apelante invoca como único motivo de su recurso y que así debe ser desestimado».

Efectivamente, la Sentencia invocada por la Abogacía del Estado, que es la que veíamos al principio de estas líneas, había denegado la pretensión del recurrente de que le fuesen abonados los intereses de demora en un procedimiento expropiatorio, en la cuantía del establecido en la Ley General Presupuestaria, precisamente porque la Entidad beneficiaria de la expropiación forzosa era una Entidad local. La Sentencia invocada en este caso debe recordarse era de la Sala Quinta del Tribunal Supremo.

La Sentencia del Tribunal Supremo creemos que es impecable por lo que se refiere a la invocación del principio constitucional de

igualdad, claramente infringido en la corriente aún hoy dominante en la doctrina de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de tratar desigualmente al acreedor de la Administración pública según cuál sea esta Administración, sin razón alguna que justifique dicha desigualdad únicamente cuando se es acreedor; ya que si se es deudor, como veíamos antes, las normas tributarias y de procedimiento administrativo en las reclamaciones económico-administrativas tratan por igual al deudor, en cuanto que el interés de demora a pagar no es el 4 por 100 para unos y el básico del Banco de España para otros, sino este último para todos, pues, ¡faltaría más!, este último es mucho más beneficioso para las Haciendas públicas. Sin embargo lo anterior, y que a nivel de algunas Audiencias Territoriales parece que ya no admite discusión (9) (si bien posteriormente son revocadas, como veremos), el Tribunal Supremo, y en concreto la Sala competente para conocer de los asuntos de expropiación forzosa,

---

(9) Así, por lo que se refiere a la Audiencia Territorial de Barcelona, la Sentencia de 31 de octubre de 1983, que contempla la pretensión de un expropiado por una Entidad local, de que los intereses de demora debidos le sean abonados según el interés básico del Banco de España y no al 4 por 100, señala: «La Sala, siguiendo el criterio sustentado desde principios del presente año, entre otras, la Sentencia de 13 de mayo de 1983, y en aras al principio antiformalista de nuestra Jurisdicción, forzada, en este particular, por el carácter novedoso de la pretensión, entiende que, en virtud del principio de "paridad de tratamiento de la Hacienda pública como deudora, respecto de los particulares", explicitado en la Exposición de Motivos de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, recogiendo normas ya anteriores —como el Decreto-ley 6/1974, que modificó el apartado 2.b) del artículo 58 de la Ley General Tributaria, sustituyendo, como interés de demora de las deudas tributarias al legal del dinero, por el básico del Banco de España, vigente al tiempo de practicarse la liquidación—, que las deudas y créditos en los que sea acreedora o deudora la Hacienda pública devengarán el interés de demora determinada mediante la aplicación del tipo básico del Banco de España, obligando una interpretación coherente y sistemática del Ordenamiento Jurídico, conforme los moldes hermenéuticos consagrados en el artículo 3 del Código Civil, a estimar que la Ley General Presupuestaria implícitamente derogó el artículo 56 de la Ley Expropiatoria en este extremo, y que, por tanto, el interés a satisfacer por la mora en la tramitación del expediente expropiatorio no puede ser menor que el tipo básico del Banco de España, conclusión que viene ya recogida en resoluciones que, al efecto, viene dictando el Jurado Provincial de Expropiación de B., y que se refuerza a la vista de disposiciones con fuerza de Ley, promulgadas con posterioridad, que no hacen sino sustituir por el tipo básico del Banco de España el interés que anteriormente venía fijado por el legal del dinero; así el artículo 36 del Real Decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio; apartados a)-d) del artículo 10 del Real Decreto legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, o artículo 5.5.º del Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, por lo que el día 21 de agosto de 1974 hasta el día de definitivo pago de la misma al demandante. (*Revista Jurisdicción Contencioso-Administrativa* —Sentencias de las Audiencias—, 1984, número marginal 6635.) El Real Decreto legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, es el que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; y los apartados del artículo 10 a los que debe querer referirse son el d y f).

la Sala Quinta, sigue manteniendo, quizá por inercia, tan desajustada desigualdad.

Así, en la Sentencia de 21 de marzo de 1985 (Ar. 1088), el Tribunal Supremo (Sala Quinta), revocando la sentencia de instancia, que veíamos en la nota anterior, acude, por lo que respecta al tema que aquí nos ocupa, a la interpretación monolítica de esta Sala en la interpretación literal de la Ley General Presupuestaria (10); si bien hay que reconocer que, efectivamente, la sentencia de instancia en su interpretación generosa de los intereses del tipo del básico del Banco de España había incluso dado efectos retroactivos a la Ley General Presupuestaria.

El Tribunal Supremo señala:

«CONSIDERANDO: Que el otro punto en que la sentencia se separa del acuerdo del Jurado y, por tanto, se encuentra comprendido en la apelación del Abogado del Estado es la determinación de los intereses; el artículo 56, como el 57, de la Ley de Expropiación Forzosa se refieren al interés legal, por lo que la cuantía del mismo será el que esté fijado en el momento en que corresponda su devengo; la Ley General Presupuestaria 11/77 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 8 de enero de 1977, sin que contenga ninguna disposición que permita darle efectos retroactivos; antes al contrario, la Disposición transitoria cuarta establece que los derechos y obligaciones de contenido económico de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos nacidos con anterioridad a la

---

(10) En la Sentencia de 30 de abril de 1985 (Ar. 1738), también de la Sala 5.ª, el Tribunal Supremo acepta un considerando de instancia en que frente a la pretensión del expropiado de que se le incrementase el justiprecio con el pago también del interés básico del Banco de España y dos puntos más, la rechaza, señalando simplemente que «por su parte nuestro Tribunal Supremo en muy reiterados fallos de los que pueden servir de ejemplo las Sentencias de 22 de octubre de 1974, 30 de abril y 2 de mayo de 1979, 9 y 17 de marzo y 1 de octubre de 1980 tiene declarado que la «indemnización en concepto de devaluación monetaria experimentada durante la tramitación del expediente de justiprecio tiene su corrección legal en el abono de los intereses establecidos en el artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, no siendo aceptable para lograr este fin acudir a la revalorización, pues la legislación vigente no establece más módulos correctores que los del artículo 56 (demora en el pago) de la Ley de Expropiación Forzosa», intereses que, conforme a una doctrina jurisprudencial constante, han de ser en su cuantía no las básicas del Banco de España, sino las legales, siendo, por tanto, rechazable la petición de la parte actora que pretende aplicar a este momento procesal una norma específica de la ejecución de sentencia».

De los considerandos de la propia sentencia se deduce que el recurrente había pedido que el pago de los intereses debía haberse resuelto de conformidad con la reforma introducida por la Ley 77/1980, de 28 de diciembre, del artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El Tribunal Supremo consideró bastantes los fundamentos de la de instancia. El beneficiario de la expropiación era la Empresa Nacional de Electricidad, S.A. En la sentencia no hay ni una sola mención a la Ley General Presupuestaria.

entrada en vigor de la presente Ley continuarán sujetos a la legislación que por ella se deroga; por lo que no resulta ajustado a derecho conceder un porcentaje de interés establecido por esa Ley con efectos muy anteriores a su publicación y vigencia, como hace la sentencia apelada; por otra parte, esta Ley se refiere a la Hacienda pública, constituida, según su artículo 2.º, "por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponda al Estado o a sus Organismos autónomos"; y aquí dicha titularidad corresponde al Ayuntamiento de Caralps, por lo que no es aplicable a la situación jurídica contemplada, lo que confirma la Disposición final segunda, pues aunque exista el principio de coordinación entre la Hacienda del Estado y las de las Corporaciones locales, estos preceptos no son de aplicación a las mismas hasta que por Ley no se determine; y los Tribunales estamos sujetos al imperio de la Ley; por tanto, ha de ser revocada la sentencia en cuanto fija el interés básico del Banco de España desde el 21 de agosto de 1974 hasta el 31 de octubre de 1983, pues ese interés ha de ser el legal en ese momento del 4 por 100, y desde que transcurrieron seis meses de la iniciación del expediente de expropiación, si no se había efectuado la ocupación del inmueble, o desde dicha ocupación si se realizó con anterioridad al transcurso de dicho plazo; y confirmando la del interés básico del Banco de España y dos puntos más desde la fecha de la sentencia de primera instancia, por así entenderse en aplicación del artículo 921 bis de la Ley de Enjuiciamiento civil, al estimarse en parte las dos apelaciones».

No añade, pues, nada novedoso respecto a anteriores procedimientos, excepto el, para nosotros, criticable contraargumento de que el mandato de la Disposición final segunda de la Ley General Presupuestaria no es de «aplicación a las mismas [Corporaciones locales] hasta que por Ley no se determine». ¿Es que acaso el legislador no lo dijo ya claramente en el Texto articulado de la Ley de Bases 39/1980, aprobado por Real Decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre? O dicho de otra forma: ¿es que el hecho de que no se hubiese dictado un Texto articulado de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local (lugar que la Disposición final segunda de la Ley General Presupuestaria señalaba para la inclusión de las normas consecuentes al principio de coordinación entre Hacienda del Estado y Haciendas locales) impidió que los intereses de demora para los ingresos de las Corporaciones locales en los que el deudor fuese el administrado se fijasen en el interés al tipo del establecido en la Ley General Presupuestaria? No; ahí está el artículo 22, 1, del Real Decreto legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, remitiendo al artículo 36, 2, de la Ley General Presupuestaria.



El Tribunal Supremo —mejor dicho, su Sala Quinta—, amparándose nuevamente en la literalidad de la Ley General Presupuestaria, y negándose a hacer una interpretación a la luz de nuestro Ordenamiento jurídico, con los criterios de interpretación y aplicación de las normas que se recogen en los artículos 3.º y 4.º del Título preliminar del Código civil, llega a conclusiones que claramente atentan al principio constitucional de igualdad consagrado en el artículo 14 de nuestra Norma suprema. Sin duda, la parcial visión de nuestro Ordenamiento —en este caso, circunscrita a la lectura de un precepto de la LGP (art. 2.º)— lleva a esta desigualdad de trato de una posición, la del deudor de una Hacienda pública no estatal, claramente atentatoria al principio de igualdad.

#### ADDENDA. UN PRIMER E INCOMPRESIBLE PASO ATRÁS

De realmente sorprendente podemos calificar la Sentencia de 18 de junio de 1985, Sala Cuarta; Ponente, don Paulino MARTÍN MARTÍN (Ar. 3223), que he recibido cerrado ya el anterior comentario. En ella, dando un giro radical en la doctrina última de la propia Sala Cuarta, vuelve a su postura primitiva, que creíamos ya superada. Pero lo más sorprendente de ello, sin duda, es que se haga en «aras del principio de unidad de doctrina» —como se dice en la sentencia—, ignorando la doctrina última de la propia Sala (autos y sentencias que hemos visto en el texto), en la que el propio Ponente, el mismo entonces y ahora, había alumbrado doctrina radicalmente opuesta a la ahora expuesta. Así, en la Sentencia de 11 de diciembre de 1984 (vista en el texto), en la que la sentencia de instancia había señalado la inaplicabilidad del tipo de interés establecido en la Ley General Presupuestaria a una demora proveniente de una obligación contractual de una Entidad local, el Tribunal Supremo, en apelación de la Entidad local (el contratista privado había desistido), señala respecto al tipo de interés aplicable, «y en cuanto al tipo o quantum se pronuncia (se refiere al fallo de instancia) por el más favorable para la Corporación impugnante y que razones de seguridad jurídica (*reformatio in peius*) impiden a la Sala *ad quem* profundizar en el análisis del tal problemática». Si el 4 por 100 era el más favorable para la Corporación local, ¿cuál era el menos favorable? Si en los autos del Tribunal Supremo, también de la misma Sala y del mismo Ponente, de 3 de febrero y 2 de julio de 1984 los intereses de demora de la Corporación local allí condenada al pago son los de la Ley General Presupuestaria, ¿cuál es la razón ahora para en un contrato también de una Entidad local mantener el 4 por 100? Si la razón es la simple dicción literal del artículo 94, 2, del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, ¡pobre razón!

Si lo anterior resultase poco sorprendente, debe añadirse que las restantes sentencias que se citan, en apoyo de la *doctrina* que ahora se pretende unificar, en absoluto debaten el tema de cuál es el tipo de interés a aplicar

(el de la Ley General Presupuestaria o el del 4 por 100) para el pago de los intereses debidos por la mora de la Administración local. Ese no era el motivo de los recursos que motivaron los correspondientes fallos judiciales, sino si procedía o no el pago de intereses, cuál era el *dies a quo*, etc.; entre otras razones, eso fue así porque ni los recurrentes lo plantearon en otros términos ni procedía por la fecha a que en muchos casos se refería el nacimiento de la obligación de pago (anterior a la vigencia de la Ley General Presupuestaria).

Los hechos que se enjuician en la presente sentencia son, en síntesis, los siguientes:

El contratista con una Entidad local reclamó el impago de certificaciones de obra e intereses de demora. La Sala de Primera Instancia declara la obligación de la Entidad local al pago de las cantidades a que ascienden las certificaciones, así como al pago de los intereses «en la cuantía del tipo básico fijado por el Banco de España... y en cuanto a las certificaciones pagadas, el abono de los intereses devengados desde la fecha en que se denunció la mora hasta el efectivo pago en la misma cuantía mencionada».

Apelada la sentencia, en nombre y representación de la Entidad local, en cuanto se refiere al «quantum o tipo de interés de demora», por estimar la parte apelante que, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 94, 2, del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, el tipo de interés debe ser el legal del 4 por 100, al resultar inaplicable para estos supuestos la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, el Tribunal Supremo la revoca señalando:

«Que frente a la doctrina sostenida [en] la sentencia apelada (aplicación analógica de los arts. 36, 2, y 45 LGP y subsiguiente exclusión de la norma específica contenida en el art. 94, 2, RCCL) cabe reiterar —en aras del principio de unidad de doctrina contenido en el art. 102 LJCA— la doctrina contenida en las sentencias del Tribunal Supremo, Sala Cuarta, de 30 de marzo y 17 de septiembre de 1982, 16 de febrero, 7 de abril, 22 de julio, 29 de octubre y 23 de noviembre de 1983 y 11 de diciembre de 1984, al establecer, de un lado, la inaplicabilidad a la contratación local los preceptos dichos de la Ley General Presupuestaria y declarar, asimismo, que en el artículo 94, 2, del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales se encuentra la respuesta adecuada a la temática planteada (4 por 100 anual), sin que quepa tampoco ampararse —para pretender una mayor cuantía— en la invocación prevista en la Ley 77/80, que incluye en la Ley de Enjuiciamiento civil el artículo 921 bis (hoy derogado, aps. 4 y 5, art. 921, contemplan supuestos análogos), al ser esta norma aplicable como en la referida disposición se dice a las resoluciones judiciales que contengan condena al pago de cantidad líquida... Por ello, pues, procede estimar el recurso de apelación en el particular referente a la cuantía de los intereses que deben fijarse en el 4 por 100 anual por aplicación de lo preceptuado en el artículo 94, 2, del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales...»