



## BASE DE DATOS DE Norma CEF.-

Referencia: NCJ064227

### TRIBUNAL SUPREMO

*Sentencia 1102/2019, de 17 de julio de 2019  
Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)  
Rec. n.º 3207/2017*

#### SUMARIO:

**Entidades Locales. Sistema de pago a proveedores del Real Decreto-ley 4/2012. Transmisión de certificaciones de obra mediante la cesión del crédito o endoso. Legitimación para reclamar interés de demora.** La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar quién ostenta legitimación activa para reclamar el abono de los intereses de demora de las certificaciones de obra abonadas a las entidades endosatarias de las mismas al amparo del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (Plan de Pago a Proveedores). En concreto, si tiene legitimación activa el contratista «endosante» o, por el contrario, con independencia de la relación jurídica subyacente entre endosante y endosatario, el pago efectuado a las entidades «endosatarias» tiene efectos liberatorios para el Ayuntamiento al tener el cesionario la condición de contratista a los efectos de lo dispuesto en el citado Real Decreto-ley. Este Real Decreto-ley se encuentra en la línea de las sucesivas leyes de contratación pública del presente siglo, cuyo último exponente, la Ley de Contratos del Sector Público, al regularla transmisión de los derechos de cobro estatuye que los contratistas que tengan derecho de cobro frente a la Administración, podrán ceder el mismo conforme a derecho. Nada dice acerca de cómo se articula la cesión, si la comunica el cedente o el cesionario. Toda la regulación queda derivada a los preceptos del Código Civil sobre la transmisión de créditos. El derogado Reglamento de la Ley de Contratos del Estado de 1975 no solo aceptaba la transmisión de las certificaciones de crédito, sino también su pignoración, lo que es admisible en los títulos valores más característicos de nuestro sistema mercantil, la letra de cambio y el cheque. Pero nada expresan acerca de la cesión del crédito los sucesivos Reglamentos. En esencia, la cuestión de la cesión de créditos contra la administración en el ámbito de la contratación pública conforme a derecho viene prefijada ahora en una norma de superior rango, la Ley. La jurisprudencia ha venido aceptando/utilizando el término de endoso de las certificaciones de obra, si bien, ni bajo la redacción de la Ley de Contratos del Estado del siglo pasado, ni de las posteriores, transponiendo las sucesivas Directivas de la Unión Europea, se califica a las mismas de título valor. La equiparación a la condición de título valor al calificar la cesión como endoso parece derivar de su consideración de crédito seguro al ser el deudor una administración pública que no está facultada para aceptar o rechazar la cesión una vez cumplido el requisito de notificación fehaciente del acuerdo de cesión, requisito de notificación de la transmisión que no exige la normativa sobre la letra cambiaria y el cheque. Debe colegirse que si el art. 9.2 del Real Decreto Ley 4/2012 establece la extinción de la deuda contraída por la entidad local por el principal, los intereses las costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios cuando procede al abono al contratista, entendido este tanto el adjudicatario del contrato como el cesionario a quien le haya transmitido el derecho de cobro, ello comporta efectos liberatorios para la entidad local por entenderse que hubo una cesión plena. Así, declaramos que al tener efectos liberatorios para el Ayuntamiento el pago efectuado al cesionario, calificado como contratista a esos efectos por el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, el contratista cedente carece de legitimación para reclamar los intereses.

#### PRECEPTOS:

Código Civil, arts. 1.526 a 1.536.

Ley 19/1985 (LCCH), arts. 14 y ss.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 106.3.

RDL 4/2012 (mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales), arts. 2.4 y 9.2.

Ley 9/2017 (Contratos del Sector Público), art. 200.

Decreto 3410/1975 (Rgto. Gral. de Contratos del Estado), art. 145.

**PONENTE:**

*Doña Celsa Pico Lorenzo.*

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.102/2019

Fecha de sentencia: 17/07/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3207/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/06/2019

PONENTE: Excmo. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3207/2017

PONENTE: Excmo. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

**SENTENCIA**

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez, presidente  
D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva



Dª. Celsa Pico Lorenzo  
D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo  
D. Jose Luis Requero Ibañez

En Madrid, a 17 de julio de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número RCA-3207/2017, interpuesto por el Letrado don Antonio Fernández Polanco en nombre y representación del Ayuntamiento de León contra la sentencia de fecha 8 de marzo de 2017 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que estimó el recurso de apelación nº 528/2016 , interpuesto contra la sentencia de fecha 30 de junio de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de León en el procedimiento ordinario núm. 181/2009.

Ha sido parte recurrida la mercantil Indeza Edificación y Obra Civil S.L. representada por el procurador de los tribunales D. Pedro A. López López.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª Celsa Pico Lorenzo.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero.

En el recurso de apelación número 528/2016, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictó sentencia el 8 de marzo de 2017 , cuyo fallo dice literalmente:

"Que, estimando el recurso de apelación interpuesto por la representación de la mercantil INDEZA EDIFICACIÓN Y OBRA CIVIL, S.L., debemos revocar y revocamos la sentencia nº 190/16 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de León, de 30 de junio de 2016 , dictada en el procedimiento ordinario número 181/2009, en los extremos aquí impugnados y, en su lugar, declaramos que el Ayuntamiento de León debe abonar a la mercantil recurrente los intereses de demora devengados por el retraso en el abono de las certificaciones de obra abonadas por él con cargo al Plan de Pago de Proveedores y los intereses legales de los intereses vencidos derivados de la demora en el pago de las certificaciones de obra, desde la admisión a trámite del recurso contencioso-administrativo por providencia del día 29 de diciembre de 2009, hasta su completo pago y desde que se dicte sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.3 de la LJCA , sin costas en ninguna de las dos instancias."

### Segundo.

Contra la referida sentencia preparó la representación procesal del Ayuntamiento de León recurso de casación, que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León tuvo por preparado mediante Auto de 12 de junio de 2017 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

### Tercero.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó Auto el 4 de diciembre de 2017 , cuya parte dispositiva dice literalmente:

"Primero.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de León contra la sentencia núm. 291/2017, de 8 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictada en el recurso de apelación núm. 528/2016 .



Segundo.

Precisar que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

Determinar quién ostenta legitimación activa para reclamar el abono de los intereses de demora de las certificaciones de obra abonadas a las entidades endosatarias de las mismas al amparo del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (Plan de Pago a Proveedores). En concreto, si tiene legitimación activa el contratista "endosante" o, por el contrario, con independencia de la relación jurídica subyacente entre endosante y endosatario, el pago efectuado a las entidades "endosatarias" tiene efectos liberatorios para el Ayuntamiento al tener el cessionario la condición de contratista a los efectos de lo dispuesto en el citado Real Decreto-ley.

Tercero.

Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 2.4 y 9.2 del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero , por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

Cuarto.

Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto.

Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto.

Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto."

**Cuarto.**

Admitido el recurso, por diligencia de ordenación de 9 de enero de 2018, se concede a la parte recurrente un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición, lo que efectuó el Letrado de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de León por escrito de fecha 23 de febrero de 2018, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPLICO: "[...] se dicte sentencia interpretando los preceptos examinados según se ha expuesto y revocando la sentencia recurrida en la parte interesada, con los pronunciamientos que se solicitan en el apartado Segundo de este escrito, que se dan aquí por reproducidos, sin costas y con todo lo demás que sea procedente en Derecho."

**Quinto.**

Por providencia de 1 de marzo de 2018. Se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida a fin de que, en el plazo de treinta días, pueda oponerse al recurso, lo que efectuó la representación procesal de Indeza Edificación y Obra Civil S.L. en escrito de fecha 20 de abril de 2018, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPLICO: "[...] se dicte sentencia en virtud de la cual declare no haber lugar al mismo, confirmando en todos sus extremos la Sentencia recurrida e imponiendo las costas de este recurso a la administración recurrente."



## Sexto.

De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , por providencia de 30 de abril de 2019 se señala este recurso para votación y fallo el día 11 de junio de 2019, fecha en que tuvo lugar el acto.

## Séptimo.

No se ha observado el plazo que la Ley de la Jurisdicción fija para dictar sentencia, debido a la carga de trabajo que pesa sobre el Tribunal.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero. Planteamiento de la cuestión y sentencia de instancia.

La representación procesal del Ayuntamiento de León interpone recurso de casación 3207/2017 contra la sentencia estimatoria dictada en grado de apelación, recurso 528/2016, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el 8 de marzo de 2017 en la que estimando el recurso formulado por la representación de Indeza Edificación y Obra Civil S.L. revocó la dictada en primera instancia en el extremo controvertido, sistema de pago a proveedores previsto en el Real Decreto-ley 4/2012, y declaró, en su lugar "que el Ayuntamiento de León debe abonar a la mercantil recurrente los intereses de demora devengados por el retraso en el abono de las certificaciones de obra abonadas por él con cargo al Plan de Pago a Proveedores y los intereses legales de los intereses vencidos derivados de la demora en el pago de las certificaciones de obra, desde la admisión a trámite del recurso contencioso-administrativo por providencia del día 29 de diciembre de 2009, hasta su completo pago y desde que se dicte sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.3 de la LJCA , sin costas en ninguna de las dos instancias".

Tras identificar lo esencial de la sentencia impugnada en su fundamento PRIMERO (completa en Cendoj Roj: STSJ CL 1163/2017 - ECLI:ES:TSJCL:2017:1163), dedica el SEGUNDO a transcribir lo vertido en STSJ de Castilla y León de 30 de junio de 2016 (P.O. 172/2015), que se remite a su vez a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo expresada en las SSTS de 3 y 10 de octubre de 2000 ; 9 de octubre , 14 y 17 de diciembre de 2001 ; 2 de julio de 2002 ; 25 de noviembre de 2003 y 15 de marzo de 2004 , que el endoso de las certificaciones de obra no interfiere en la cuestión de la legitimación activa del endosante para reclamar los intereses de demora y ello por cuanto "[...] el verdadero perjudicado por la posible demora en el pago de las certificaciones es el endosante, no la entidad endosataria, por lo que dicho endosante tiene un interés legítimo directo en la reclamación de los posibles intereses devengados por la demora en el pago de la certificación, ya que van a paliar los perjuicios sufridos por tal retraso, pese a que la certificación haya sido endosada".

Añade que, según esa jurisprudencia reiterada, los endosos son considerados "meras comisiones o apoderamientos de cobranza" y reproduce la sentencia de esta Sala de 11 de mayo de 1999 (FD 4º) cuando afirma "[...] que la propia naturaleza de las Certificaciones de obra, que no es otra que la deducible del artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado y la aplicación conjunta de los artículos 142 y 144 del Reglamento de Contratación del Estado , permite constatar que constituyen un título de crédito a favor del Contratista por la realización de las obras a cambio del precio, teniendo en cuenta que el endoso supone la transmisión del principal, salvo indicación expresa en contrario".

En el TERCERO (el primero pues hay dos) se refiere al principio de autonomía de la voluntad que rige en nuestro ordenamiento jurídico en materia contractual. Distingue entre la cesión o endoso en concepto de apoderamiento o comisión de cobranza, sin transmisión plena del crédito y otras formas de transmisión de la certificación que se reconducen a la figura general de la cesión de créditos regulada en el Derecho Civil.

Entiende que de acuerdo con la doctrina jurisprudencial el éxito de la pretensión de la apelante pasa por acreditar que los endosos efectuados no comprendían los intereses de demora que eventualmente pudieran devengarse.

Adiciona que en el expediente y en los autos las diligencias correspondientes a los distintos endosos efectuados por la recurrente a las entidades bancarias y en ninguna de ellas se hace constar que el endoso comprende los intereses de demora que pudieran devengarse.



Razona que la legitimada para reclamarlos y a quien corresponde su abono es a la endosante.

Luego señala que "El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 16 de febrero de 2017, dictada en el asunto C-555/14 , resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Murcia, que versa sobre la interpretación de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, declarando que "La Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y en particular su artículo 7, apartados 2 y 3 , debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite al acreedor renunciar a exigir los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro como contrapartida al pago inmediato del principal de créditos devengados, siempre que esta renuncia sea libremente consentida, lo que incumbe comprobar al juez nacional".

Concluye que cabe la renuncia de los intereses de demora pero ha de ser libremente consentida por el titular del derecho al cobro de los mismos, incumbiendo al Ayuntamiento efectuar el pago de las certificaciones por el sistema Decreto-Ley 4/2012, acreditar que quien era titular de los mismos renunció.

En el segundo TERCERO analiza los intereses legales de los intereses vencidos que no son objeto del recurso de casación.

## Segundo.

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia tras el Auto de 4 de diciembre de 2017 .

Determinar quién ostenta legitimación activa para reclamar el abono de los intereses de demora de las certificaciones de obra abonadas a las entidades endosatarias de las mismas al amparo del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (Plan de Pago a Proveedores). En concreto, si tiene legitimación activa el contratista "endosante" o, por el contrario, con independencia de la relación jurídica subyacente entre endosante y endosatario, el pago efectuado a las entidades "endosatarias" tiene efectos liberatorios para el Ayuntamiento al tener el cessionario la condición de contratista a los efectos de lo dispuesto en el citado Real Decreto-ley.

## Tercero. Los argumentos del Ayuntamiento de León

Aduce que comparte el criterio del Juzgado revocado por la sentencia impugnada.

Razona que la sentencia de la Sala del TSJ de Valladolid, al discernir entre endoso y cesión, y sus efectos, reproduce la doctrina de sentencias anteriores de la propia Sala y otras del Tribunal Supremo, en las que se distingue la naturaleza jurídica de los endosos frente a las cesiones de crédito, que no son de aplicación, dado que son casos de morosidad en el pago sin ninguna otra circunstancia.

No se discute en el presente caso la existencia de obligaciones (certificaciones) de una Entidad Local, que debieron obligatoriamente incluidas en el sistema y que fueron pagadas a quien voluntariamente se presentó a su cobro en una entidad bancaria.

Sostiene que la doctrina de la sentencia apelada, que distingue entre cesiones y endosos, no es aplicable porque: el sistema instaurado por el RDL 4/2012 , lo es a través, precisamente, a través de la figura del Real Decreto Ley, lo que indica que estamos ante medidas urgentes y de carácter extraordinario. Incluso en el penúltimo párrafo de la misma se dice "En el conjunto, y en cada una de las medidas que se adoptan, concurre por su naturaleza y finalidad las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86 de la constitución Española como 12 presupuestos habilitantes para la aprobación de un Real Decreto Ley".

Estas medidas vinieron a consistir en abonar el principal la deuda pendiente de las Entidades Locales con sus proveedores sin intereses costas y gastos, siempre que estos así lo aceptaran voluntariamente.

En este sentido, se instaura un mecanismo que quiso permitir el pago y cancelación de la deuda de las Entidades Locales (el Ayuntamiento de León lo es) con sus proveedores, mediante la cancelación de las obligaciones pendientes de pago.

Resalta que es obligatorio para las Entidades que quieran acogerse al sistema. no solo elaborar la información de sus deudas. sino el incluir en el listado todas las pendientes que reunieran determinados requisitos.



Señala que la empresa Indeza, Edificación y Obra Civil S.L., que había planteado un recurso, y que en el curso del mismo había cedido o endosado las certificaciones reclamadas (no comunicando al Juzgado este extremo, ni tampoco el cobro del principal), parece que tampoco realizó ninguna gestión con sus bancos a fin de, o bien recuperar sus endosos, o bien para que se abstuviesen los bancos de cobrar sus créditos cedidos o endosados, -dado su cobro-. Defiende que por la magnitud de la empresa y por la gran divulgación y difusión que entre proveedores y contratistas tuvo el Real Decreto Ley 4/2012, ésta sin duda conoció el sistema y verificaría la inclusión de sus certificaciones, por lo que hubiera debido efectuar alguna manifestación, bien ante el Juzgado, bien ante el Ayuntamiento, o bien ante sus bancos para que se abstuvieran de cobrar lo que aparecía en las relaciones remitidas al Ministerio.

Por su parte, los artículos 8 a 10 regulan los efectos extintivos que tendrá el abono de las certificaciones pendientes de pago, y reputa relevante destacar que el objeto del sistema no es la cancelación de derechos, sino la cancelación de obligaciones pendientes de pago.

El Ayuntamiento de León quiso incorporarse al sistema, elaboró su información que remitió al ministerio. Incluyó, por ser legalmente preceptivo, las certificaciones que nos ocupan, aprobó su plan de ajuste y alguien presentó voluntariamente al cobro las certificaciones, lo que en aplicación del sistema conlleva la extinción de los intereses. De no admitirse esta extinción para el titular del crédito, parece que estaríamos ante un defecto del sistema instaurado, pues parece clara la voluntad del legislador.

Defiende que tanto al cesionario en sentido estricto, como al endosatario, se les cede el referido derecho al cobro, lo que implica que el que paga se libera de la obligación, siendo el pago válido y eficaz.

Sostiene que el art. 2.4 de la norma, cuando hace la mención de que se entiende por contratista, tanto al adjudicatario del contrato como al cesionario se le haya cedido su derecho de cobro. se está refiriendo en esta segunda parte, a aquellos a quienes se les haya cedido o dejado el derecho al cobro del que disponía el contratista.

Alega que se estaría creando la posibilidad de una vía fraudulenta para burlar la voluntad del legislador al consagrarse que, con solo poner a una persona interpuesta (facultándola para el cobro) al objeto de cobrar, posteriormente se podrían exigir los intereses.

La interpretación antedicha la reputa acorde con la STJUE de 16 de febrero de 2017 en el asunto C-555/14 que declaró ajustada al ordenamiento comunitario la renuncia a los intereses contenida en el RD Ley 4/2012 en la medida en la que se considera voluntaria y no contravienen la Directiva 2011/7/UE.

Razona que la interpretación del art. 9.2, entiende que depende de una interpretación que se haga junto al art. 4.2 y de la expresión "cesionario a quien se le haya trasmítido su derecho de cobro" y, en su función, de lo que no cabe duda, si el consentimiento se ha prestado libremente, es de que el abono a favor del contratista conlleva la extinción de la deuda contraída por la Entidad Local por el principal, los intereses, costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios, pues así se establece expresamente en el precepto.

La redacción de tan escueto párrafo, en el que se utiliza dos veces la palabra "contratista" hace creer que ello obedece a la necesidad del legislador de dejar claro que el abono se podría efectuar tanto directamente al contratista, en caso contrario se habría omitido la locución "a favor"-, como a un tercero a quien se le hubiese facultado para el cobro (abono a favor del contratista). Lo que no deja lugar a dudas, es que, con independencia de la persona a la que se le haya efectuado el pago, si la deuda figuraba en la relación de forma correcta, es que (sic.) "el abono conlleva la extinción de la deuda contraída por la entidad local con el contratista por el principal, los intereses....".

En suma, también cita a favor de la interpretación que pretende, el que sería aplicable el criterio de la preferencia de la norma especial sobre la general.

A tal fin los pronunciamientos que ejercita la parte son las siguientes:

Uno. Que tras el examen de los argumentos expuestos e interpretando los artículos 2.4 y 9.2 del RDL 4/2012, de 24 de febrero la Sala a la que nos dirigimos dicte sentencia en la que declare que el pago, a quien estaba facultado para ello, de las certificaciones 4, 5, 6, 7, 8, 9, 16, 17 y final, abonadas a través del mecanismo de pago a proveedores previsto en el RD Ley 4/2012, en función del art. 9.2, conlleva la extinción de la deuda en cuanto al principal, intereses, costas y demás gastos, entendiendo que el pago hecho al "cesionario a quien el contratista haya cedido su derecho al cobro", incluyendo entre estos a apoderados, mandatarios, endosatarios y similares, es un pago efectuado al contratista tal y como este es definido en el art. 2.4 del RDL 4/2012, de 24 de febrero, y, por ende, si a los solos efectos del RD Ley 4/2012, ha de entenderse que la voluntad de un endosatario que libremente requiere el pago una factura pendiente del mismo, a través del sistema instaurado en aquél, una vez pagado, conlleva los efectos legalmente previstos.



## Cuarto. La oposición de Indeza Edificación y Obra Civil S.L..

El Ayuntamiento de León pretende en sede casacional llegar a la convicción de que la recurrida ha cedido (y no endosado) las certificaciones de obra, lo que (i) no sólo es radicalmente incierto, sino que (ii) se opone a los hechos que han sido declarados probados.

En primer lugar parte del hecho, de la distinta naturaleza jurídica de los endosos frente a las cesiones de crédito. Sin embargo, y pese a este reconocimiento expreso efectuado por la recurrente, entiende que se deben de aplicar las determinaciones del RDL 4/2012, dictado para una situación excepcional.

La norma no establece en ningún caso que los efectos del pago de la deuda al amparo del sistema establecido por el R.D.L. (renuncia a intereses y costas) se produzca como señala el Ayuntamiento "... siempre que voluntariamente cobre aquel que tiene derecho a que se le pague": la norma establece tal renuncia cuando cobre el contratista, y en el caso que nos ocupa consideramos que los bancos, en los casos de endoso de certificaciones de obra, no ostentan tal condición.

Por lo tanto, no reputa admisible la pretendida equiparación entre la cesión de crédito y el endoso de las certificaciones que pretende el Ayuntamiento de León, ya que es clara y unánime la jurisprudencia que señala que los endosos son meros apoderamientos para el cobro de las certificaciones, sin que exista cesión de los derechos.

Sostiene que los términos del artículo 2.4 del R.D.L. 4/2012 son absolutamente claros y precisos.

Sólo puede ser considerado contratista aquel cessionario al que se le hayan transmitido los derechos de cobro, no siendo admisible por lo tanto considerar como cessionario aquella persona (física o jurídica) a la que no se le hayan transmitido dichos derechos de cobro.

Recalca que la sentencia del TJUE sólo analizó si la renuncia a los intereses contenida en el RD Ley 4/2012 era ajustada a la normativa europea, sin entrar a analizar casos concretos: y la citada sentencia consideró legal la norma en la medida en la que se considera voluntaria y no contravienen la Directiva 2011/7/UE.

Finalmente señala que la presunta renuncia que habrían efectuado las entidades bancarias al cobro de los intereses y las costas, no podría en ningún caso perjudicar a la recurrida, conforme a las determinaciones del artículo 6.2 del Código Civil, (aplicable por analogía al caso que nos ocupa); la renuncia a los derechos reconocidos en la ley sólo serán válidos cuando no perjudiquen a terceros.

Concluye que no cabe duda alguna que aún el supuesto de que admitiéramos a meros efectos dialécticos que los bancos al haberse adherido al sistema de pago previsto en el tantas veces mencionado R.D.L. 4/2012 hubieran con ello renunciado a los intereses de demora y a las costas judiciales, ello no podría nunca perjudicar el derecho de la recurrida al abono de los intereses de demora devengados por el retraso en el pago de las certificaciones de obra, por cuanto la recurrida sólo procedió al endoso de las certificaciones, y en dichos endosos no se incluyeron los intereses de demora, ni se renunció al cobro de los intereses devengados por el retraso en el pago de las certificaciones de obra.

## Quinto.

Los artículos 2.4 y 9.2 del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. El endoso y la cesión de crédito.

El Art. 2.4. del Real Decreto-ley 4/2012 dice:

"Se entiende por contratista, a los efectos de lo dispuesto en este Real Decreto-ley, tanto al adjudicatario del contrato como al cessionario a quien le haya transmitido su derecho de cobro".

Mientras el Art. 9.2 establece:

"El abono a favor del contratista conlleva la extinción de la deuda contraída por la entidad local con el contratista por el principal, los intereses, costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios".

Utiliza la norma creada para desarrollar "un mecanismo ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de entidades locales" la expresión "cesión de derecho de cobro" de "las obligaciones pendientes de pago a los contratistas".



Se encuentra, por tanto, en la línea de las sucesivas leyes de contratación pública del presente siglo, art. 100 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, art. 17 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero, art. 201, Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público , 218.1 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, art. 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público , por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Así el vigente art. 200.1. de la Ley de Contratos del Sector Público al regularla transmisión de los derechos de cobro estatuye que: Los contratistas que tengan derecho de cobro frente a la Administración, podrán ceder el mismo conforme a derecho.

Nada dice acerca de cómo se articula la cesión, si la comunica el cedente o el cesionario. Toda la regulación queda derivada a los preceptos del Código Civil, arts. 1526 a 1536 C. Civil , sobre la transmisión de créditos.

La jurisprudencia ( STS 10 de octubre de 2000, recurso unificación de doctrina 2777/1995 ) ha venido aceptando/utilizando el término de endoso de las certificaciones de obra si bien ni bajo la redacción de la Ley de Contratos del Estado del siglo pasado, ni de las posteriores, transponiendo las sucesivas Directivas de la Unión Europea, se califica a las mismas de título valor. Así dijo la STS 11 de mayo de 1999, casación 4171/1993 , la "propia naturaleza de las certificaciones de obra, que no es otra que la deducible del art. 47 de la Ley de Contratos del Estado y la aplicación conjunta de los artículos 142 y 144 del Reglamento de Contratación del Estado , permite constar que constituyen un título de crédito a favor del contratista por la realización de las obras a cambio del precio, teniendo en cuenta que el endoso supone la transmisión del principal, salvo indicación expresa en contrario".

Es relevante que el art. 145 del derogado Reglamento de la Ley de Contratos del Estado , aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre no solo aceptaba la transmisión de las certificaciones de crédito sino también su pignoración lo que es admisible en los títulos valores más característicos de nuestro sistema mercantil, la letra de cambio y el cheque:

Art. 145. Las certificaciones sólo podrán ser embargadas con destino al pago de salarios devengados en la propia obra y al de las cuotas sociales derivadas de los mismos (artículo 47 Ley contratos del Estado). Las certificaciones que se expedirán precisamente a nombre del contratista. serán transmISIBLES y pignORABLES conforme a derecho. Una vez que la Administración tenga conocimiento de la transmisión de aquéllas el mandamiento de pago habrá de ser expedido a favor del cesionario, indicando también el nombre del cedente. Antes de que se ponga en conocimiento de los órganos competentes la cesión surtirán efectos liberatorios los mandamientos de pago extendidos a nombre del contratista.

La jurisprudencia utilizada por la Sala de instancia se desarrolla bajo la vigencia de tales preceptos reglamentarios ahora desaparecidos.

Nada expresan acerca de la cesión del crédito los sucesivos Reglamentos, RD 1098/2001, de 12 de octubre, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ni el RD 817/2009, de 8 de mayo. En esencia la cuestión de la cesión de créditos contra la administración en el ámbito de la contratación pública conforme a derecho viene prefijada ahora en una norma de superior rango, la Ley.

Al endoso se refieren expresamente los arts. 14 y siguientes de la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque constituyendo un concepto generalmente asociado a la regulación de la letra de cambio y del cheque, ambos títulos valores de fácil transmisión en una economía de mercado.

Distingue la Ley cambiaria entre el endoso pleno, art. 17.1 de la Ley cambiaria , cuando se transfiere la propiedad de la letra y la titularidad de todos los derechos incorporados a la misma y endoso limitados. Entre éstos se encuentra el endoso para cobranza en que no se trasmite la titularidad del derecho que incorpora la letra sino exclusivamente su presentación al cobro, pero actuando en nombre e interés del endosante, art. 21 Y el endoso para garantía que regula el art. 22 al establecer la consignación de valor en prenda o en garantía en la precitada letra.

**Sexto. La posición de la Sala. Estimación del recurso de casación y desestimación del recurso contencioso-administrativo.**



Hemos visto que la legislación contractual ha venido permitiendo la transmisión de las certificaciones de obra mediante la cesión del crédito que ha venido calificándose como endoso, aunque tal término no constase en las regulaciones legales y reglamentarias previas a la vigente Ley 9/2017, como tampoco en ésta.

Su equiparación a la condición de título valor al calificar la cesión como endoso parece derivar de su consideración de crédito seguro al ser el deudor una administración pública que no está facultada para aceptar o rechazar la cesión una vez cumplido el requisito de notificación fehaciente del acuerdo de cesión, si bien la STS de 1 de octubre de 1.999 (casación 6363/1994) usa indistintamente los términos endoso o cesión. Requisito de notificación de la transmisión que no exige la normativa sobre la letra cambiaria y el cheque.

Ya hemos dicho que el Real Decreto Ley 4/2012 dice que desarrolla "un mecanismo ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de entidades locales" mediante la "cesión de derecho de cobro" de "las obligaciones pendientes de pago a los contratistas". Significa, pues, que su fin es la cancelación de la deuda de inmediato frente a un futuro incierto. Situación distinta a la enjuiciada en la STS de 10 de octubre de 2.000 (rec. casación unificación de doctrina nº 2777/1995) que recuerda doctrina anterior bajo el marco del derogado Reglamento General de Contratación.

De lo hasta ahora razonado debe colegirse que si el art. 9.2 del Real Decreto Ley 4/2012 establece la extinción de la deuda contraída por la entidad local por el principal, los intereses las costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios cuando procede al abono al contratista, entendido este tanto el adjudicatario del contrato como el cessionario a quien le haya transmitido el derecho de cobro, ello comporta efectos liberatorios para la entidad local por entenderse que hubo una cesión plena.

#### **Séptimo. La respuesta a las preguntas formuladas en el Auto. La doctrina de la Sala.**

En respuesta a las preguntas formuladas declaramos que al tener efectos liberatorios para el Ayuntamiento el pago efectuado al cessionario, calificado como contratista a esos efectos por el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, el contratista cedente carece de legitimación para reclamar los intereses.

#### **Octavo. Costas.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA , en relación con el artículo 93 LJCA , en el recurso de casación cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

En cuanto a las costas de primera instancia y de apelación se mantienen los pronunciamientos allí dictados.

## **FALLO**

Por todo lo expuesto,

**EN NOMBRE DEL REY**

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

#### **Primero.**

Ha lugar al recurso de casación deducido por el Ayuntamiento de León contra la sentencia de 8 de marzo de 2017 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, recaída en el recurso de apelación nº 528/2016 que se casa y se deja sin efecto.

#### **Segundo.**

Se desestima el recurso contencioso administrativo formulado por Indeza Edificación y Obra Civil S.L., en el procedimiento ordinario núm. 181/2009, en los extremos examinados por la sentencia dictada en grado de apelación.



## Tercero.

- Se fija como doctrina la señalada en el penúltimo fundamento de derecho.

## Cuarto.

En cuanto a las costas estése a los términos señalados en el último de los Fundamentos de Derecho. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excmo. Sra. Magistrada Ponente de la misma, Doña Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.