

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ067592

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1329/2024, de 18 de julio de 2024

Sala de lo Contencioso

Rec. n.º 5610/2021

SUMARIO:**Contratación administrativa. Cesión del derecho de crédito frente a la Administración. Expedición de las certificaciones. Derecho de cobro.**

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la determinación de si es posible la cesión de créditos futuros derivados de la ejecución de un contrato de sector público.

Conforme al código civil, todos los derechos adquiridos en virtud de una obligación son transmisibles con sujeción a las leyes, si no se hubiese pactado lo contrario y esta es la regla general en el Derecho Privado. En el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la ley guarda silencio, de donde cabría inferir que la cesión del crédito derivado de ella no está prohibida. 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, pero este automatismo es problemático y 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 (intereses generales). Y para que un derecho de crédito nacido de la ejecución de un contrato administrativo pueda ser cobrado, es preciso -aparte de que haya pasado un plazo y, en su caso, se presente y trámite la correspondiente reclamación- que se hayan dado las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados. es decir, se exige que la Administración haya afirmado que la obra o el servicio se han realizado correctamente. Sólo cuando lo único que falta es cobrar, al haber manifestado la Administración que no tiene objeción alguna sobre la ejecución del contrato administrativo, se permite legalmente la cesión de ese derecho de crédito a un tercero; derecho de crédito que, en este contexto, recibe la significativa denominación de «derecho de cobro». Ello significa que en el ámbito de los contratos administrativos no cabe nunca la cesión de créditos futuros, algo que también difiere del Derecho Privado.

Por tanto, el derecho de crédito que deriva de responsabilidad patrimonial de la Administración sólo puede ser cedido, de manera similar a lo que ocurre en el ámbito de los contratos administrativos, una vez que ha sido reconocido por acto administrativo firme o, en su caso, por sentencia firme. En este caso se trataba de la cesión de créditos futuros relativos a un contrato de obras que aún no se habían reconocido por la Administración, distinguiendo entre el crédito y el derecho de cobro (este último es el que se puede ceder y aún no existía, ya que aún no habían expedido certificaciones aprobadas por la administración).

PRECEPTOS:

Constitución española, arts. 106 y 149.1.18.

Ley 9/2017 (TRLCSP), arts. 198, 199 y 200.

Código civil, arts. 1.112 y 1.535.

PONENTE:*Doña María Isabel Perello Doménech.*

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO

Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

Don MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH

Don JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR

Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.329/2024

Fecha de sentencia: 18/07/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5610/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/07/2024

Ponente: Excma. Sra. D.^a María Isabel Perelló Doménech

Procedencia: TSJ VALENCIA (SECCIÓN 5ª)

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: APR

Nota:

R. CASACION núm.: 5610/2021

Ponente: Excma. Sra. D.^a María Isabel Perelló Doménech

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1329/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D.^a María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 18 de julio de 2024.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 5610/2021, interpuesto por la Diputación Provincial de Valencia, representada y defendida por la Letrada de dicha Diputación, contra la sentencia número 417/2021, de 18 de mayo, dictada por la Sección Quinta

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso de apelación número 205/2019. Es parte recurrida la mercantil CEPSA Comercial Petróleo, S.A.U, representada por la Procuradora de los Tribunales Doña Catherine Biasoli López y defendida por la Letrada Doña Mónica Barbarrosa Fuentes.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª María Isabel Perelló Doménech.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Por resolución de 14 de marzo de 2018 del Diputado Delegado de Hacienda de la Diputación de Valencia se desestimó la reclamación de pago formulada el 10 de octubre de 2017 por la mercantil CEPSA Comercial Petróleo S.A.U., correspondiente al importe de las certificaciones 6 y 7 de las obras ejecutadas en el proyecto de "Rehabilitación de plataforma y refuerzo de firme en la demarcación de Alzira, Carreteras CV-515, CV-523, CV-541, CV-543, CV- 542 y CV-576 (AZ-345)".

De dicho recurso contencioso-administrativo conoció el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Valencia (PO 250/2018-C), que previos los trámites legales oportunos, dictó Sentencia nº 86/2019 de 2 de mayo de 2019, en cuyo fallo acuerda literalmente: <<.Desestimar recurso contencioso administrativo, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Juan Ruíz Martín en nombre y representación de CEPSA Comercial Petróleo, SA contra la resolución nº 2218 de 14 de marzo de 2018 del Diputado Delegado de Hacienda de la Diputación de Valencia, con condena en costas a la demandante.>> .

Recurrida en apelación la mencionada Sentencia por la mercantil CEPSA Comercial Petróleo S.A.U, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (apelación nº 205/2019), dictó Sentencia nº 417/2021 de 18 de mayo, estimando el recurso de apelación interpuesto contra la resolución dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Valencia, revocando la misma y, en consecuencia, estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por CEPSA Comercial Petróleo S.A.U contra la resolución 2218 de 14 de marzo de 2018 del Diputado Delegado de Hacienda de la Diputación de Valencia, que se anula y deja sin efecto, reconociendo como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente el cobro de las cantidades que resten por abonar de las certificaciones nº 6 y nº 7 de las obras de "Rehabilitación de plataforma y refuerzo de firme en la demarcación de Alzira, Carreteras CV-515, CV-523, CV-541, CV-543, CV-542 y CV-576 (AZ-345)", así como los correspondientes intereses legales desde la fecha que debió llevarse a cabo el pago hasta que el mismo tenga lugar, declarando la INADMISIBILIDAD del recurso contencioso-administrativo respecto a la certificación nº 8.

Segundo.

Por la representación procesal de la Diputación Provincial de Valencia, se preparó recurso de casación frente a la Sentencia 417/2021 de 18 de mayo de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, teniéndolo por preparado la Sala de instancia por Auto de 15 de julio de 2021, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

Tercero.

Recibidas las actuaciones y personada la recurrente ante esta Sala, por Auto de fecha 6 de octubre de 2022 de la Sala de Admisión se admitió a trámite el recurso de casación 5610/2021, precisando que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: << si es posible la cesión de créditos futuros derivados de la ejecución de un contrato de sector público.>>

En dicha resolución se señala que las normas jurídicas que habrán de ser objeto de interpretación son las contenidas en los artículos 216 y 218 de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, equivalente al actual artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, 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..

Seguidamente se remitieron las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala para la tramitación del procedimiento.

Cuarto.

Concedido plazo a la parte recurrente, la representación procesal de la Diputación Provincial de Valencia, presentó su escrito de interposición del recurso de casación de fecha 18 de Noviembre de 2021, en el que manifiesta que la sentencia recurrida infringe los artículos 216 y 218 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y los artículos 21.2 y 73.4 de la LGP, artículo 189 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Solicita que se dicte en su día sentencia por la que anule la Sentencia de 18 de mayo de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y "fije como doctrina la imposibilidad de la cesión de créditos futuros derivados de la ejecución de contrato de sector público".

Quinto.

Conferido traslado a la parte recurrida para formular oposición por providencia de 22 de noviembre de 2022, la misma lo verificó presentando escrito de fecha 20 de enero de 2023, en el que interesa se dicte sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación formulado de contrario, así como la confirmación de la sentencia recurrida, con expresa condena en costas a la recurrente.

Sexto.

No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de 16 de abril de 2024 se ha señalado para la votación y fallo del presente recurso el día 9 de julio de 2024, en que se han llevado a efecto con cumplimiento de las disposiciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Objeto del recurso de casación.

La Diputación Provincial de Valencia interpone el presente recurso de casación contra la sentencia nº 417 /2021, de 18 de mayo, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (apelación nº 205/2019) que resuelve el recurso de apelación dirigido con la sentencia nº 265/2019 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Valencia en el recurso contencioso-administrativo, procedimiento ordinario nº 250/2018.

La sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana viene a estimar el recurso de apelación formulado contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo dirigido contra la resolución del Diputado Delegado de la Diputación de Valencia de 14 de marzo de 2018, que desestima la reclamación de pago formulada por la mercantil CEPESA el 10 de octubre de 2017 de pago de las certificaciones nº 6 y 7 correspondientes a las obras de rehabilitación de plataforma y refuerzo de firme en la demarcación de Alzira, Carreteras CV-515, CV- 523, CV-541, CV-543, CV-542 y CV-576 (AZ-345).

Las razones que expone la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, ahora recurrida en casación, para fundamentar la estimación del recurso de apelación son en síntesis que, al constar acreditada la notificación fehaciente del contrato de cesión de créditos a la Diputación de Valencia se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 218 del TRLCSP y considera que a partir de la fecha en la que se formaliza la cesión, los mandamientos de pago han de ser expedidos a favor del cesionario y los que no lo sean, no tienen efectos liberatorios.

La parte recurrente, la Diputación Provincial de Valencia, aduce como infringidos los artículos 216 y 218 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP) y los artículos 2.1 y 73.4 de la LGP, artículo 189 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de la LRHL. Argumenta que la notificación fehaciente de la cesión de derechos de cobro de certificaciones de obras, que se contempla en el artículo 210 TRLCAP, ha de realizarse una vez nacido el propio derecho al cobro que se transmite de conformidad con el artículo 216 del mismo texto legal, por ser de aplicación preferente a la normativa civil contenida en estos preceptos, y sostiene que la cesión de crédito no se produce con consecuencias reales sin la transmisión de la certificación expedida, que ha de ser previamente puesta en circulación.

Por su parte, la sociedad mercantil recurrida, CEPESA, se opone al recurso de casación y defiende los efectos del contrato de cesión de créditos suscrito en este supuesto, que fue debidamente notificado a la Administración Pública, invocando los artículos 216 y 218 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP), el actual artículo 200 LCSPP y el artículo 189 del R.D Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, reguladora de las Haciendas Locales. Considera que se ha procedido a la notificación de la escritura de cesión de créditos ya existentes, identificados y aprobados en el marco de un procedimiento de contratación pública de los que luego derivarán los derechos de cobro que si tienen la consideración de "futuros" que se materializaran con la aprobación de las correspondientes certificaciones de obra, afirmando que la normativa de la contratación del sector público no se

opone a la cesión de los derechos de crédito de un contrato público. Y sostiene que la Sentencia impugnada no infringe la jurisprudencia que se invoca de la Audiencia Nacional, de los Tribunales Superiores de Justicia, ni tampoco de este Tribunal Supremo, STS 53/2020, de 22 de enero y 125/2008, de 22 de febrero, de la Sala Primera.

Siendo estas las posiciones de las partes procesales, procede que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular las señaladas en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 6 de octubre de 2022.

Segundo. *Cuestión que reviste interés casacional y las normas relevantes para la resolución del recurso.*

Como ya hemos expuesto, el auto de admisión del recurso de casación declara que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la determinación de si es posible la cesión de créditos futuros derivados de la ejecución de un contrato de sector público.

Dicha resolución identifica las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son los artículos 216 y 218 de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y el artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El citado artículo 216 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuyo texto Refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establece lo siguiente respecto del pago del precio:

<<1. El contratista tendrá derecho al abono de la prestación realizada en los términos establecidos en esta Ley y en el contrato, con arreglo al precio convenido.

2. El pago del precio podrá hacerse de manera total o parcial, mediante abonos a cuenta o, en el caso de contratos de tracto sucesivo, mediante pago en cada uno de los vencimientos que se hubiese estipulado.

3. El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta por el importe de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato y que estén comprendidas en el objeto del mismo, en las condiciones señaladas en los respectivos pliegos, debiéndose asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía.

4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 222.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Cuando no proceda la expedición de certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de treinta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación. (..)

Por su parte, el artículo 218 de la misma ley relativo a la transmisión de los derechos de cobro, dispone:

<<1. Los contratistas que, conforme al artículo anterior, tengan derecho de cobro frente a la Administración, podrán ceder el mismo conforme a Derecho.

2. Para que la cesión del derecho de cobro sea efectiva frente a la Administración, será requisito imprescindible la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión.

3. La eficacia de las segundas y sucesivas cesiones de los derechos de cobro cedidos por el contratista quedará condicionada al cumplimiento de lo dispuesto en el número anterior.

4. Una vez que la Administración tenga conocimiento del acuerdo de cesión, el mandamiento de pago habrá de ser expedido a favor del cesionario. Antes de que la cesión se ponga en conocimiento de la Administración, los mandamientos de pago a nombre del contratista o del cedente surtirán efectos liberatorios.>>

Precepto que coincide en su contenido con el artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que hace referencia a la transmisión de los derechos de cobro.

Tercero. *Jurisprudencia de esta Sala acerca de las cuestiones controvertidas.*

En la sentencia de la Sección 4ª de esta Sala nº 53/2020, de 22 de enero, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 1159/2015, se examinaba el sentido y alcance de la legislación administrativa en esta materia de cesión de créditos. Y aun cuando en aquella ocasión, la controversia se refería a una cesión de créditos extracontractuales originados por la responsabilidad patrimonial de la Administración, es lo cierto que la sentencia aborda y establece la interpretación de la legislación administrativa sobre la cesión de créditos de naturaleza jurídico-administrativa, destacando la regulación no coincidente con la prevista en el Derecho Privado. Criterio jurisprudencial

que hemos continuado en las SSTS nº 1693/2022, de 19 de diciembre (RC 5250/2020) y nº 867/2023, de 26 de junio (RC 5769/2020).

En el F.J. 6º de la primera de las citadas sentencias nº 53/2020 se contienen, en lo que ahora interesa, las siguientes consideraciones:

<< SEXTO.- [...] La cesión de créditos de naturaleza jurídico-administrativa no está prevista por la ley con alcance general y, desde luego, no lo está para el crédito a ser indemnizado en virtud de responsabilidad patrimonial de la Administración, en cualquiera de sus modalidades. Tampoco existe un criterio jurisprudencial establecido sobre si cabe -y, en su caso, en qué condiciones- la cesión del crédito dimanante de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Así las cosas, a primera vista cabría considerar aplicable el artículo 1112 del Código Civil: "Todos los derechos adquiridos en virtud de una obligación son transmisibles con sujeción a las leyes, si no se hubiese pactado lo contrario.". Ésta es la regla general en el Derecho Privado. Todos los créditos son susceptibles de ser cedidos, salvo que se hubiera acordado otra cosa o que una norma legal lo excluya. En el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, como queda dicho, la ley guarda silencio, de donde cabría inferir que la cesión del crédito derivado de ella no está prohibida. Y se podría añadir que, si en determinadas circunstancias el legislador considerase inconveniente o injusta la cesión de tales créditos, nada le impediría limitarla o excluirla. Naturalmente el art. 1112 del Código Civil habría de ser leído en conexión con el art. 1535 del mismo cuerpo legal, que tratándose de créditos litigiosos permite al deudor liberarse reembolsando al cesionario del precio pagado por la cesión.

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.

Esta Sala ya ha aclarado en otras ocasiones que la supletoriedad del Derecho Privado con respecto al Derecho Administrativo no opera de modo indiscriminado. Así, en nuestra sentencia de 9 de marzo de 2012 (rec. núm. 3088/2008) se dice: "Ciertamente, la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil al proceso contencioso-administrativo no puede afirmarse de manera acrítica y automática, sino que ha de cohonestarse con el orden de principios que vertebran este Orden Jurisdiccional, resultante de su peculiar estructura institucional y de la especificidad de la materia que constituye su ámbito de enjuiciamiento: el Derecho Público, configurado según unos principios cualitativamente diferenciados del Privado, que determinan que la relación jurídico-administrativa, tanto en su vertiente sustantiva como en la procedimental, no pueda caracterizarse del mismo modo que las relaciones jurídico-privadas."

Si se adopta este último punto de vista, dista de ser evidente que la cesión de créditos de naturaleza jurídico-administrativa pueda regirse automáticamente por las mismas normas relativas a la cesión de créditos en Derecho Privado. Cuando la legislación administrativa considera que los créditos frente a la Administración deben poder cederse, lo regula expresamente y -dato muy significativo- lo hace en términos no coincidentes con el Código Civil. Así, en materia de contratos administrativos, el art. 200 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que "los contratistas que tengan derecho de cobro frente a la Administración podrán ceder el mismo conforme a derecho". Obsérvese que lo cedible no es aquí el derecho de crédito, sino algo más circunscrito: el "derecho de cobro". Y para que un derecho de crédito nacido de la ejecución de un contrato administrativo pueda ser cobrado, es preciso -aparte de que haya pasado un plazo y, en su caso, se presente y trámite la correspondiente reclamación- que se hayan dado "las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados" (art. 198 de la Ley de Contratos del Sector Público); es decir, se exige que la Administración haya afirmado que la obra o el servicio se han realizado correctamente. Con arreglo al art. 1112 del Código Civil, ello no sería necesario para la cesión del crédito por parte del contratista: éste podría cederlo a un tercero con anterioridad a que la otra parte manifieste su conformidad con la prestación. Al establecer una regla más restrictiva sobre cesión de créditos, la legislación de contratos administrativos busca, como es obvio, tutelar el interés general, evitando que la Administración tenga que enfrentarse a reclamaciones pecuniarias de terceros cuando aún no ha dado su conformidad a la obra o al servicio. Sólo cuando lo único que falta es cobrar, al haber manifestado la Administración que no tiene objeción alguna sobre la ejecución del contrato

administrativo, se permite legalmente la cesión de ese derecho de crédito a un tercero; derecho de crédito que, en este contexto, recibe la significativa denominación de "derecho de cobro".

Más aún, siempre en esa línea, el apartado final del art. 200 de la Ley de Contratos del Sector Público dispone: "Las cesiones anteriores al nacimiento de la relación jurídica de la que deriva el derecho de cobro no producirán efectos frente a la Administración.". Ello significa que en el ámbito de los contratos administrativos no cabe nunca la cesión de créditos futuros, algo que también difiere del Derecho Privado.

Elevándose a un plano más general, si la cesión de créditos nacidos de contratos administrativos es notablemente más restringida que en el Derecho Privado, con más razón deben las exigencias de protección del interés general conducir a una solución similar -aun en el silencio de la ley- cuando se trata de créditos dimanantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dos consideraciones son determinantes a este respecto. Por un lado, los créditos aquilianos se adaptan peor que los contractuales a ser objeto de transacciones onerosas, como lo demuestra la experiencia cotidiana del tráfico jurídico-privado. Por otro lado, la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene un carácter esencialmente tuitivo de los ciudadanos, que está solemnemente reconocido por la Constitución misma (arts. 106 y 149.1.18) y encarna una de las garantías fundamentales frente al ejercicio de las potestades administrativas. Es más: la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, como es notorio, resulta más beneficiosa para el perjudicado que la de la responsabilidad extracontractual civil. Todo ello determina que para el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración globalmente considerado no resulte indiferente quién puede formular una reclamación de responsabilidad patrimonial, ni tampoco que los derechos a indemnización frente a la Administración -reales o imaginarios- se conviertan en res intra commercium.

De cuanto queda expuesto se sigue que, a juicio de esta Sala, el derecho de crédito que deriva de responsabilidad patrimonial de la Administración sólo puede ser cedido, de manera similar a lo que ocurre en el ámbito de los contratos administrativos, una vez que ha sido reconocido por acto administrativo firme o, en su caso, por sentencia firme>>>.

La anterior línea de razonamiento de la Sección 4ª de esta Sala ha sido mantenida por esta Sección 3ª en la STS nº 1693/2022, de 19 de diciembre, dictada en el recurso de casación 5250/2020 y 867/2023, de 26 de junio, en las que subrayamos de nuevo las diferencias existentes entre la legislación civil y la específica regulación en el ámbito administrativo destacando que, en esta última, -concretamente en el TRLCSP- cuando se trata de la cesión de créditos se indica que lo cedible no es el derecho de crédito sino el llamado "derecho de cobro", como se expresa en los artículos 218 de dicho Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, y, de igual modo, en el artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público de 2017. Ello implica que para que el derecho de crédito que surja de un contrato administrativo pueda ser reclamado es necesario -además de otros requisitos- que se hayan emitido las correspondientes certificaciones de obra o documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato en cuestión, en este caso la ejecución de una obra.

Por tales razones, en la sentencia de 19 de diciembre de 2022, que antes hemos mencionado, (casación 5250/2020) concluye señalando en su F.J. 3º:

<< (...) hasta que la Administración no constata la correcta ejecución de la prestación del contrato por parte del contratista no surge el llamado "derecho de cobro" y por ende, carece de efecto traslativo la cesión de un derecho de crédito frente a la Administración hasta que no se consolida el derecho de cobro>>.

Cuarto. Respuesta a las cuestiones a las que el auto de admisión del recurso asigna interés casacional.

Sin necesidad de matizar, completar ni corregir la interpretación contenida en la jurisprudencia que acabamos de reseñar, procede que abordemos el enjuiciamiento de la sentencia recurrida en casación. Y desde ahora cabe indicar que la sentencia que resuelve el recurso de apelación -que revoca la sentencia del Juzgado que en ella se confirma- no es conforme con nuestra jurisprudencia.

Pues bien, la sentencia recurrida del Tribunal Superior de Justicia de Valencia alude a la existencia de dos diferentes posiciones sobre la cesión de créditos por parte de los Tribunales, y cita como exponentes, por un lado, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 169/2020, de 10 de febrero, y por otro, la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nº 5431/2020, de 30 de diciembre, favorable a la tesis de la sociedad entonces apelante.

Y la Sala de Valencia hace mención al Auto de inadmisión del recurso de casación nº 3332/2020, de 17 de diciembre de 2020, que transcribe de forma parcial y que considera que zanja la cuestión controvertida.

Empero, cabe destacar en lo que se refiere a los créditos que fueron objeto de cesión, que ambas partes reconocen que el contrato se suscribe el día 27 de septiembre de 2013 y la posterior notificación fehaciente del contrato a la Administración tiene lugar el 3 de octubre siguiente. Mientras que las certificaciones reclamadas, bajo los nº 6 y 7, fueron emitidas por la Administración en fecha posterior, en los meses de diciembre de 2013 y mayo de 2014.

La sentencia recurrida del TSJV a tenor de dichas fechas y tras exponer el tenor literal del apartado 4º del artículo 218 del Real Decreto ley 3/2011, concluye que a partir del 2 de octubre de 2013 los mandamientos de pago

habían de ser expedidos a favor del cesionario <<y los que no lo sean, no tienen efectos liberatorios>>. Por esta razón y partiendo de una interpretación aislada de dicho precepto, estima el recurso de apelación y revoca la sentencia del Juzgado, dando la razón a la cesionaria CEPESA.

Sin embargo, a tenor de tales apreciaciones fácticas, es claro que en el momento de la celebración del contrato de cesión de créditos todavía no se habían realizado los trabajos referidos al contrato de obras, de modo que entonces no podía afirmarse que hubiera nacido el llamado "derecho de cobro" al que se refiere el artículo 218 TRLCSP. Se trataba de la cesión de créditos futuros relativos a un contrato de obras que aún no se habían reconocido por la Administración, tal como indica la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso administrativo, que sigue nuestra jurisprudencia que distingue entre el crédito y el derecho de cobro.

Por tanto, aplicando las pautas establecidas en la jurisprudencia que antes hemos reseñado y, estando acreditado que el derecho de cobro únicamente se consolidó con posterioridad a la celebración del contrato de cesión de créditos, al tiempo que se expiden las certificaciones de obra nº 6 y 7, que acreditan el cumplimiento de las obligaciones del contratista y la conformidad con lo dispuesto en el contrato de obras y en fin, se concreta la obligación de pago por parte de la Administración, cabe concluir, al igual que el Juzgado, sobre la falta de eficacia traslativa de la cesión del derecho de crédito frente a la Diputación en cuanto no había nacido el derecho de cobro al que se refiere el artículo 218 del Real Decreto 3/2011 citado.

En consecuencia, no existe en este caso una cesión efectiva del crédito a la que pueda reconocerse la virtualidad que pretende la cesionaria CEPESA, siendo ajustada a nuestra jurisprudencia la resolución de la Diputación de Valencia que en tales condiciones y a falta del endoso de las certificaciones reclamadas, fueron abonadas al contratista cedente, Franjuan Obras Públicas, S.L.

La doctrina que se fija es reiterar la falta de eficacia traslativa de la cesión del derecho de crédito frente a la Administración hasta que no se consolida el derecho de cobro frente a la Administración al que se refiere el artículo 218 del TRLCSP, con la expedición de las certificaciones.

Quinto. Resolución del presente recurso y costas procesales.

Por todo lo expuesto, procede que declaremos haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Diputación Provincial de Valencia contra la sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia en el recurso de apelación nº 205/18, sentencia que se anula, con confirmación de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso nº 1 de Valencia dictada en el P.O nº 250/2018.

Por lo demás, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 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, ni tampoco las correspondientes al recurso de apelación, debiendo estarse a lo resuelto en la sentencia del Juzgado en lo que se refiere a las costas en la instancia.

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 nº 5610/2021 interpuesto en representación de la Diputación Provincial de Valencia contra la sentencia nº 417/2021, de 18 de mayo de 2021, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia que resuelve el recurso de apelación (apelación 205/2019), que anulamos.

Segundo.

Confirmar la Sentencia nº 86/2019, de 2 de mayo de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Valencia (recurso contencioso- administrativo, procedimiento ordinario, 250/2018).

Tercero.

No se imponen las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, ni tampoco las de apelación, manteniéndose la sentencia del Juzgado de lo contencioso en lo que refiere a las costas de instancia. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

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.