

Dictamen 2/96 (Ref. AEH — Tesoro). Interpretación de la Regla 59 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aprobada por Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, sobre transmisión de derechos de cobro frente a la Administración.

A la vista de lo dispuesto en los artículos 101 de la LCAP y 145 del RCE pueden formularse las siguientes consideraciones, en lo que se refiere a la cuestión objeto del presente dictamen:

1ª) Los derechos de cobro que ostentan los contratistas frente a la Administración son transmisibles conforme a derecho, siguiendo, por tanto, la regla general contenida en el artículo 1112 del Código Civil, a cuyo tenor «todos los derechos adquiridos en virtud de una obligación son transmisibles con sujeción a las leyes, si no se hubiese pactado lo contrario».

2ª) Para la efectividad de la transmisión de los derechos de cobro frente a la Administración, se requiere ineludiblemente que aquélla le sea notificada de forma fehaciente. Sólo a partir de la realización de la notificación, la Administración queda obligada con el cesionario del crédito, de tal forma que desde entonces debe expedir el mandamiento de pago precisamente a favor de dicho cesionario, mientras que hasta ese momento quedaba liberada si extendía el aludido mandamiento a favor del cedente.

En esta materia, la regulación de los artículos 101 de la LCAP y 145 del RCE es semejante a la establecida en los artículos 1526 y 1527 del Código Civil para la transmisión de créditos y demás derechos incorporales. Con arreglo a dichos preceptos, «la cesión de un crédito, derecho o acción no surtirá efecto contra tercero sino desde que su fecha deba tenerse por cierta en conformidad a los artículos 1218 y 1227», y «el deudor que antes de tener conocimiento de la cesión satisface al acreedor quedará libre de la obligación».

3ª) La eficacia de la transmisión de los derechos de cobro frente a la Administración no requiere en absoluto que ésta lleve a cabo un acto de aceptación de la cesión acordada entre el contratista originario y el adquirente del crédito. Los artículos 101 de la LCAP y 145 del RCE no establecen tal requisito, pues sólo aluden a la «notificación fehaciente» o al «conocimiento de la transmisión», respectivamente, conceptos que en modo alguno llevan implícita la necesidad de un acto de conformidad con la cesión por parte de la Administración Pública. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo (así, en la sentencia de 6 de septiembre de 1988 se declara que «la cesión de un crédito como negocio jurídico causal concertado entre las dos partes interesadas –acreedora y cesionaria– se perfecciona por el mero consentimiento, sin que se requiera la adhesión del deudor cedido, respondiendo a esta concepción el artículo 145, párrafo 2 del RCE»; y en la de 31 de octubre de 1992 –Ar. 8373– se señala que «de lo consignado en el artículo 145 del RCE ... pueden sentarse las siguientes afirmaciones decisivas a efectos de la resolución de las cuestiones planteadas en la presente litis: Primera.— En la cesión del derecho del acreedor no juega un papel decisivo el consentimiento –pero sí el conocimiento– del deudor; en todo caso, la persona obligada ha de realizar la misma prestación aunque el acreedor haya variado...»).

También en este aspecto la regulación de la transmisión de los derechos de cobro contenida en la normativa aplicable a la contratación administrativa concuerda con la regulación general del Código Civil, que no exige el consentimiento del deudor cedido para la eficacia de la transmisión del crédito, ni en los artículos 1526 al 1536 (referentes a la transmisión de créditos), ni en los artículos 1203 al 1213 (relativos a la novación de las obligaciones, una de cuyas modalidades es la subrogación de un tercero en los derechos del acreedor).

4ª) En todo caso, la transmisión del crédito por el acreedor cedente al cesionario en ningún caso hará más gravosa la posición deudora de la Administración.

En primer lugar, al ser el crédito cedido el mismo antes y después de la cesión, con el mismo contenido y extensión que tenía cuando su titular era el contratista, la Administración podrá oponer al cesionario las mismas excepciones

derivadas del contrato causal que podía oponer al acreedor cedente al tiempo de la cesión. Esta es la lógica consecuencia de que el crédito transmitido no tenga carácter abstracto, sino causal, y, por tanto, queda plenamente sujeto a las vicisitudes que se hayan producido en la relación jurídica subyacente.

En este sentido, cabe invocar, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1981, según la cual «el endoso (de la certificación de obra) hecho no es sino una cesión de crédito que legitima para su cobro al cesionario, en la misma medida y extensión que lo estuviera el cedente, es decir, sin operar en absoluto una abstracción de la <causa credendi>» y de 31 de octubre de 1992 (Ar. 8373), que declaró que «estas certificaciones no pueden ser equiparadas a los títulos-valores en sentido propio al no tener documentado el crédito, ni su transmisión –aunque sea denominada endoso– puede tampoco asimilarse al endoso de los títulos-valores a la orden, tratándose más bien de la cesión civil de los créditos que recogen, y por lo tanto produciéndose por la cesión la novación meramente modificativa de la primitiva obligación que subsiste íntegra, salvo en cuanto al cambio de acreedor producido ... Como la cesión no puede agravar la posición del deudor, puede éste oponer al cesionario las excepciones y medios de defensa que tuviera contra el cedente provenientes de causas anteriores al conocimiento de la cesión, salvo renuncia al serle notificada».

Por otra parte, la Administración conserva la posibilidad de oponer al cesionario la compensación que hubiera podido oponer al cedente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1198 del Código Civil (conforme al cual, si bien el deudor que consiente en la cesión no puede oponer al cesionario la compensación que le correspondía contra el cedente, «si el acreedor le hizo saber la cesión y el deudor no la consintió, puede oponer la compensación de las deudas anteriores a ella, pero no de las posteriores», y «si la cesión se realiza sin conocimiento del deudor, podrá éste oponer la compensación de los créditos anteriores a ella y de los posteriores hasta que hubiera tenido conocimiento de la cesión»).

En el caso de que los bienes y derechos del acreedor cedente estuvieran sujetos a retenciones o embargos, estas cargas seguirán a los derechos de cobro que ceda a terceros, con estricta aplicación de las normas que en cada caso resulten de aplicación, sin que la transmisión realizada pueda en modo alguno implicar la liberación de los derechos cedidos de las trabas que existan sobre ellos.

5ª) Finalmente, el artículo 145 del RCE impone a «los Servicios de Contabilidad competentes» dos obligaciones formales en relación con las transmisiones de los derechos de cobro en cuestión: la de tomar razón de las mismas en un libro registro habilitado al efecto, y la de consignar esa toma de razón en el documento justificativo del crédito, mediante la oportuna diligencia.

Estas operaciones han de realizarse por la Administración una vez que le haya sido notificada la transmisión realizada, debiendo quedar claro en todo caso que la eficacia de dicha transmisión respecto de la Administración se produce en virtud de la notificación, y que es independiente del posterior cumplimiento de aquellos trámites, que únicamente constatan o reflejan la propia transmisión efectuada (en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1981 –Ar. 5384– declara que «evidentemente, la Administración no puede utilizar sus facultades para tomar razón de la transmisión de un crédito contra ella –transmisión que, por definición, conoce– para, no realizándola, impedir su efectividad»; y la de 10 de febrero de 1989 –Ar. 1103– que «el efecto liberatorio del pago lo hace depender el artículo 145 del RCE del conocimiento de la cesión por los órganos competentes y no de la toma de razón de la misma en el libro-registro específico»).

La polémica entablada respecto de la interpretación de la Regla 59 de la IOC deriva de la modificación que dicha Regla introduce en la regulación de la tramitación de las propuestas de pago en los casos de cesión a terceros de los derechos de cobro frente a la Administración del Estado, en relación con la establecida por el apartado octavo, párrafo 1.3, de la Orden de 27 de diciembre de 1995 [...]

En opinión de este Centro directivo, procede realizar las siguientes consideraciones en relación con la interpretación del párrafo tercero de la Regla 59.1 de la IOC:

1ª) La norma contenida en esta Regla, cuyo sentido parece claro y se deduce de su mero tenor literal, sin hacer preciso el uso de otros criterios interpretativos subsidiarios, supone un régimen especial que difiere del generalmente aplicable y cuyo objeto es agilizar la tramitación administrativa, evitando que la circunstancia de que la comunicación de la cesión se verifique después de la transmisión de la propuesta de pago por el órgano gestor a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTPF) haga necesaria la repetición de trámites ya realizados (sustituyendo la propuesta de pago a favor del cedente, ya transmitida, por una nueva a favor del cesionario), de tal forma que sean los servicios de la DGTPF, en cuyo poder ya se encuentra la propuesta de pago transmitida, los que introduzcan la incidencia en el Fichero Central de Terceros (FCT) y la tengan en cuenta a fin de realizar el pago al nuevo acreedor.

Debe tenerse en cuenta que, como ya se señaló, la toma de razón de la cesión es una operación de carácter interno, y que su consignación en el documento justificativo del crédito no es sino un acto de constatación de dicha operación, sin que al cumplimentar estas obligaciones la Administración haya de prestar en modo alguno su conformidad con la cesión convenida entre el contratista y el cesionario, conforme quedó expuesto en el fundamento jurídico I de este informe. Por tanto, si bien es lógico que, con carácter general, estas operaciones se lleven a cabo por la oficina de contabilidad del Servicio gestor del gasto, también se considera una alternativa posible su atribución a los servicios de la DGTPF en el supuesto concreto a que se refiere la Regla 59.1, párrafo tercero, de la IOC, a fin de dotar de la mayor eficacia y agilidad al procedimiento administrativo de ordenación del pago.

2ª) El Ministro de Economía y Hacienda ha ejercido las facultades que le confieren el artículo 2 y la disposición final primera del más arriba citado Real Decreto 324/1986 para el desarrollo del Sistema de Información Contable de la Administración del Estado y de la reestructuración de la ordenación de pagos, mediante la aprobación de las reiteradas Órdenes de 27 de diciembre de 1995 y de 1 de febrero de 1996.

En el caso de que aquí se trata, la norma contenida en el apartado octavo, párrafo 1.3, de la Orden de 27 de diciembre de 1995 ha de entenderse modificada o complementada por la de la Regla 59.1, párrafo tercero, de la IOC aprobada por la Orden de 1 de febrero de 1996, por aplicación de los principios de temporalidad (la norma posterior deroga a la anterior) y de especialidad (la norma especial deroga a la general).

3ª) Por último, debe ponerse de manifiesto que, a juicio de esta Dirección General, la previsión contenida en el párrafo tercero de la Regla 59.1 de la IOC, en virtud de la cual se atribuye a los servicios de la DGTPF (concretamente al FCT) las funciones de incorporación de la cesión del crédito al FCT y de expedición de la certificación acreditativa de la toma de razón de dicha incidencia, no vulnera disposición alguna de rango legal ni de rango reglamentario superior al de la propia IOC.

A este respecto, debe recordarse lo siguiente:

— El artículo 101 de la LCAP no contiene previsiones relativas a la toma de razón de la cesión ni a su constatación en el documento justificativo del crédito.

— El artículo 145 del RCE, que sí se refiere a estas operaciones, únicamente prevé que se verificarán por «los Servicios de Contabilidad competentes», sin concretar cuáles hayan de ser éstos.

— Por su parte, el artículo 2 del Real Decreto 324/1986 atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la facultad de desarrollar «la asignación de competencias» del Sistema de Información Contable, lo que ha hecho precisamente con las Órdenes de 27 de diciembre de 1995 y 1 de febrero de 1996, estableciendo determinadas reglas generales y especiales (entre estas últimas, la relativa al pago de créditos cedidos, tanto si la cesión se comunica antes de que el servicio gestor transmita la propuesta de pago a la DGTPF como si se comunica después de dicha transmisión).

En definitiva, esta Dirección General entiende que la norma contenida en el párrafo tercero de la Regla 59.1 de la IOC refleja una opción válida del Ministro de Economía y Hacienda para la regulación del supuesto concreto a que se refiere aquel precepto, que no vulnera lo dispuesto en normas superiores de rango legal o reglamentario.

No obstante lo anterior, este Centro directivo debe señalar que, aun cuando desde el punto de vista jurídico no cabe formular objeciones al precepto de reiterada cita, ello ha de entenderse sin perjuicio de que su aplicación pueda acaso plantear dificultades de índole práctica, como las que apunta la Asesoría Jurídica de la DGTPF en sus informes de 17 de abril y 26 de julio de 1996, cuyo análisis no entra dentro de las competencias de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, sino que habrían de ser examinadas por los distintos Centros directivos u otros órganos afectados por la tramitación de los procedimientos de ordenación de pagos a fin de proceder a su resolución o, eventualmente, de proponer la modificación del mencionado precepto mediante una nueva Orden del Ministro de Economía y Hacienda.