



Roj: **STS 4629/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4629**

Id Cendoj: **28079130032021100205**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **15/12/2021**

Nº de Recurso: **1675/2020**

Nº de Resolución: **1483/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 4911/2019,**
ATS 3345/2021,
STS 4629/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.483/2021

Fecha de sentencia: 15/12/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1675/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/10/2021

Voto Particular

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 8

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1675/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1483/2021

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 15 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. 1675/2020, interpuesto por la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., representado por la procuradora de los Tribunales D^a. Pilar Rico Cadenas, bajo la dirección letrada de D.^a Natalia Castro Olmos, contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 10 de diciembre de 2019, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 722/2017, a instancia del mismo recurrente, sobre cesión de crédito en contrato de obras de la "Autovía A-40. Tramo Torrijos-Toledo. Provincia de Toledo".

Ha sido parte recurrida, el Abogado del Estado en la representación legal y asistencia letrada que legalmente ostenta de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 722/2017 seguido en la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 10 de diciembre de 2019, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"PRIMERO.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de "SANTANDER FACTORING Y CONFIRMING, S. A." frente a la desestimación presunta y posteriormente expresa, mediante resolución del Ministerio de Fomento, de 21 de agosto de 2017 [Expte: 12-TO-3190], ya mencionada. Y, en consecuencia, confirmamos dicha resolución administrativa, por encontrarse ajustada a Derecho.

SEGUNDO.- Con imposición, a la parte demandante, de las costas procesales causadas en esta instancia".

SEGUNDO.- La procuradora de los Tribunales D.^a Pilar Rico Cadenas, en nombre y representación de la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., presentó escrito de preparación del recurso de casación.

TERCERO.- Habiendo dictado el Tribunal de instancia auto de fecha 21 de febrero de 2020, teniendo por debidamente preparado el recurso de casación, con emplazamiento a las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo, la parte recurrente, en la indicada representación procesal y dirección letrada, se ha personado ante este Tribunal Supremo en tiempo y forma mediante escrito presentado el 26 de febrero de 2020.

CUARTO.- El Abogado del Estado, ha comparecido y personado ante este Tribunal Supremo en calidad de parte recurrida, formulando en su escrito de personación presentado el 5 de marzo de 2020, su oposición a la admisión del recurso de casación de acuerdo con la posibilidad prevista en el artículo 89.6 LJCA.

QUINTO.- La Sección Primera de la Sala Tercera -Sección de admisión- de acuerdo al artículo 90.2 LJCA acordó, por auto de fecha 18 de marzo de 2021:

" **Primero.-** Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la entidad mercantil "SANTANDER FACTORING Y CONFIRMING, S. A., E. F. C." contra la sentencia de fecha 10 de diciembre de 2019, dictada en el procedimiento ordinario núm. 722/2017 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) de la Audiencia Nacional.

Segundo.- Precisar que las cuestiones que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las atinentes, en primer lugar, a la interpretación del concepto de "notificación fehaciente" en la transmisión de los derechos de cobro de los contratos administrativos, y, en concreto, si constituye un requisito para la efectividad de la notificación fehaciente a la Administración contratante la aportación a la misma del contrato privado de cesión o si, por el contrario, resulta suficiente para la efectividad de dicha cesión la mera comunicación por parte del cedente del crédito. Y, en segundo lugar, las consecuencias jurídicas que se derivan de la anterior interpretación.



Tercero.- Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación el artículo 100 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (actual artículo 200 de la Ley 9/2017, de **Contratos del Sector Público**) y el artículo 1.527 del Código Civil, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA. (...).

SEXTO.- Admitido el presente recurso de casación y remitidas las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, por diligencia de ordenación de fecha 26 de marzo de 2021 se comunicó a la parte recurrente la apertura del plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición del recurso de casación.

SÉPTIMO.- Por providencia de 13 de abril de 2021 y de conformidad con el acuerdo de 6 de abril de 2021 del Excmo. Sr. Presidente de la Sala, se acordó pasar las actuaciones del presente recurso a esta Sección Tercera.

OCTAVO.- La representación procesal de la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., ha interpuesto recurso de casación mediante su escrito presentado en fecha 10 de mayo de 2021 en el que, tras exponer los razonamientos que consideró oportunos, precisó el sentido de sus pretensiones y recoge los pronunciamientos que solicita de la siguiente forma:

"acuerde estimar el presente recurso de casación y:

(i) Anular la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava, de 10 de diciembre de 2019, Procedimiento Ordinario 722/2017, conforme a los motivos expresados en el presente escrito.

(ii) Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la resolución de 25 de agosto de 2017 del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, condenando a la Administración al pago de la cantidad de 18.790.923,05 euros en favor de Santander Factoring y Confirming S.A., E.F.C, en concepto de la Certificación Final de Obra que fue cedida a mi representada, junto con los intereses de demora que se hayan devengado al momento oportuno.

(iii) Condenar a la Administración a pagar las costas de la instancia y del presente recurso".

NOVENO.- Por providencia de fecha 11 de mayo de 2021, se concedió el plazo de treinta días al Abogado del Estado, parte recurrida, dándole traslado del escrito de interposición del recurso de casación, para que pudiera oponerse al recurso, trámite que evacuó mediante su escrito de fecha 31 de mayo de 2021, en el que tras formular los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplica a la Sala "declare no haber lugar al recurso de casación formulado con expresa imposición de costas a la parte recurrente".

DÉCIMO.- Terminada la sustanciación del recurso, se acordó por providencia de 1 de junio de 2021 que no había lugar a la celebración de vista pública, al considerarla innecesaria ateniendo a la índole del asunto, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 19 de octubre de 2021, fecha en la que tuvo lugar el acto, continuando su deliberación el siguiente día 14 de diciembre.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión litigiosa y la sentencia de instancia.

El presente recurso de casación núm. 1675/2020 lo interpone la representación procesal de la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 10 de diciembre de 2019, en el recurso contencioso-administrativo núm. 722/2017.

La sentencia recurrida desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C. (en adelante, Santander Factoring), contra la resolución de 21 de agosto de 2017 (Expediente: 12-TO-3190), del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (P.D., Orden FOM/1644/2012, el Director General de Carreteras, P.A. -Resolución de 4 de agosto de 2017- el Subdirector General de Conservación), por la que expresamente -inicialmente había impugnado la desestimación presunta- se desestima la solicitud de Santander Factoring, dirigida al Ministerio de Fomento por escrito de 13 de junio de 2016, para el abono del importe de la certificación final del contrato de obra suscrito entre el Ministerio de Fomento y la entidad Corsán Corviam Construcción, S.A. (en adelante, Corsán), para la ejecución de la "Autovía A-40. Tramo Torrijos-Toledo. Provincia de Toledo". Mediante contrato de *factoring* de 9 de abril de 2013, la contratista había cedido a Santander Factoring el derecho de cobro de la certificación final de las obras.

El importe de la certificación final del contrato de obras de la "Autovía A-40. Tramo Torrijos-Toledo. Provincia de Toledo", emitida a cargo de dicho Departamento ministerial por la contratista Corsán ascendía a 18.790.923,05

€, certificación que fuera cedida por esta a la reclamante en virtud del reseñado contrato de *factoring* de 9 de abril de 2013.

En virtud de dicho contrato fue cedido el derecho al cobro de la certificación final de las obras objeto del mencionado contrato administrativo, siendo comunicada la cesión a la Dirección General de Carreteras en la misma fecha, siendo así que, ante la falta de pago del importe de la certificación final, la cesionaria procedió a su reclamación a la Administración contratante.

Señala (en particular Fundamento de derecho cuarto, apartado 3.2) que la recurrente (Santander Factoring) hace valer la cesión del derecho de cobro de la certificación final de obra correspondiente al contrato suscrito para la ejecución de la reseñada obra, hecha por la contratista a favor de la entidad aquí recurrente mediante contrato de 9 de abril de 2013. Por entonces, la certificación final había sido aprobada técnicamente mediante resolución de la Subdirección General de Construcción de 7 de marzo de 2013, no siendo aprobada económicamente hasta el 30 de diciembre de 2014. Circunstancia esta -la pendencia de la aprobación económica de la certificación final-, que fue puesta de manifiesto por la Administración contratante a la contratista, -tras comunicarle ésta la cesión del derecho de cobro de la certificación final-, como condición para la eficacia de la cesión ante la misma.

Y recuerda la sentencia que la *"transmisión de los derechos de cobro"* venía regulada en el artículo 100 del TRLCAP (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), al que luego haremos detenida mención.

Y luego destaca, al aludir a la importante *"Circular Conjunta, de 22 de junio de 2016, de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado y la Intervención General de la Administración del Estado, relativa a la tramitación de facturas electrónicas y sus efectos en relación a las cesiones de crédito en el ámbito de la contratación del sector público estatal"*, que como se pusiera de manifiesto en la misma, a la que las partes hacen referencia en sus escritos de debate, y frente a lo señalado en el informe de la Abogacía del Estado que sirviera de fundamento a la resolución expresa aquí impugnada, *"...la notificación de la cesión (...) puede realizarse en cualquier momento comprendido entre la celebración del contrato de cesión (posterior a la adjudicación del contrato al contratista-cedente) y la extinción de la relación contractual que media entre el contratista-cedente y la Administración..."*. Por lo que, en principio, dice la sentencia, carece de fundamento cuestionar la cesión anticipada del derecho de cobro.

Producida la reclamación de la entidad cesionaria, de 13 de junio de 2016, la Administración contratante recabó informe de la Abogacía del Estado, que serviría de fundamento a la resolución expresamente desestimatoria de la reclamación. En dicho informe se desaconsejaba tanto la incoación de un expediente de devolución del pago de la certificación final que se había efectuado a la contratista, como el pago de su importe a la reclamante. Y ello por entender que la cesión en que la reclamación se fundaba no cumplía los requisitos sustantivos (*"el crédito cedido no existía al tiempo de la comunicación del contrato de factoring"*) y formales (*"la notificación se hizo de forma incompleta, sin ni siquiera aportar al Ministerio de Fomento dicho contrato de factoring ni acreditar la representación del cedente"*), para que el Ministerio de Fomento considerara que la reclamante había sustituido en el crédito a la contratista.

De ahí que tras la fundamentación de tales premisas, el informe de referencia concluyera señalando que [*"...esa comunicación anticipada de la cesión de un crédito inexistente no tenía como efecto el de obligar a la Administración a abonar el crédito al pretendido cesionario (sin que la notificación de la cesión se hiciera una vez emitida la certificación)"*].

En aplicación del artículo 100 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (actual artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de **Contratos del Sector Público**), concluye la Sala lo siguiente en la sentencia desestimatoria recurrida en la actual casación (la negrita es de la propia Sala *"a quo"*):

*"(...) siendo requisito imprescindible para la eficacia de la cesión frente a la Administración contratante **"la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión"**, ya habiéndose realizado cuya comunicación en este caso de manera **incompleta**, tal como se pone de manifiesto en el informe de la Abogacía del Estado anteriormente mencionado, puesto que dicha comunicación se realizó omitiendo dar traslado a la Administración contratante del contenido del negocio jurídico en el que consistiera la transmisión del derecho de cobro, **dicha comunicación ha de reputarse ineficaz**. Y, en consecuencia, una vez producida la aprobación económica de la certificación final el 30 de diciembre de 2014, el pago de su importe a la contratista el 20 de enero de 2015 vino a producir efectos liberatorios para la Administración contratante [art. 100.3, in fine; art. 1527 C. Civil], por lo que la posterior reclamación de la cesionaria frente a la Administración, de 13 de junio de 2016, ha de considerarse improcedente, por contraria a Derecho, habiendo de rechazarse, por todo lo expuesto, los motivos de impugnación en que se basa la demanda"*.



En definitiva, la Sala "a quo" da por buena la cesión del crédito. Sin embargo, luego razona que es requisito imprescindible para la eficacia de la cesión frente a la Administración contratante "la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión", y que aquí dicha comunicación ha sido incompleta puesto que se realizó omitiendo dar traslado a la Administración contratante del contenido del negocio jurídico en el que consistiera la transmisión del derecho de cobro, dicha comunicación ha de reputarse ineficaz. Por ello, una vez producida la aprobación económica de la certificación final, el pago de su importe a la contratista produjo efectos liberatorios para la Administración contratante.

Y es ésta la única cuestión sometida al presente recurso de casación, como pone de relieve el auto de admisión. No cabe examinar de nuevo, en un recurso a instancia de la actora, los obstáculos u objeciones iniciales planteadas por el Ministerio de Fomento que son descartadas a la vista de la propia Circular de 22 de junio de 2016, del informe de la Abogacía del Estado de 8 de junio de 2017 -que sirve de fundamento a la desestimación de la reclamación- y de la sentencia de instancia.

SEGUNDO.- La preparación del recurso de casación, su admisión y la cuestión que presenta interés casacional objetivo.

La entidad Santander Factoring ha preparado recurso de casación afirmando que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, arguyendo que no está previsto ni normativa ni jurisprudencialmente que deba aportarse el contrato de cesión junto con la notificación fehaciente de la cesión, tildándolo de exigencia en exceso rigorista o formalista.

Señala la parte recurrente que ni la legislación de **contratos del sector público** relativa a la cesión de créditos, contenida en el artículo 100 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ni el Código Civil en su artículo 1.527, permiten sostener que la cesión de créditos requiera formalmente la aportación del contrato privado de cesión entre cedente y cesionario. De hecho, en su opinión, las normas cuya interpretación se cuestiona se refieren a la notificación de la cesión como un elemento que persigue el simple "conocimiento" del deudor cedido de su nuevo acreedor.

La Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo entiende que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia las siguientes cuestiones:

"en primer lugar, la interpretación del concepto de "notificación fehaciente" en la transmisión de los derechos de cobro de los contratos administrativos, y, en concreto, si constituye un requisito para la efectividad de la notificación fehaciente a la Administración contratante la aportación a la misma del contrato privado de cesión o si, por el contrario, resulta suficiente para la efectividad de dicha cesión la mera comunicación por parte del cedente del crédito. Y, en segundo lugar, las consecuencias jurídicas que se derivan de la anterior interpretación".

Y ello considerando no solo que no existe doctrina jurisprudencial de esta Sala sobre la cuestión jurídica controvertida, sino también su proyección extrínseca en otros tantos pleitos en los que no es infrecuente que se transmitan los derechos de cobro de las certificaciones de los contratos administrativos

Identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 100 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (actual artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de **Contratos del Sector Público**) y el artículo 1.527 del Código Civil, y demás concordantes que se estimen de aplicación.

TERCERO.- Examen del recurso.

A) Se cuestiona la interpretación del concepto de "notificación fehaciente" en la transmisión de los derechos de cobro de los contratos administrativos, y, en concreto, si constituye un requisito para la efectividad de la notificación fehaciente a la Administración contratante la aportación a la misma del contrato privado de cesión o si, por el contrario, resulta suficiente para la efectividad de dicha cesión la mera comunicación por parte del cedente del crédito.

B) La sentencia recurrida sostiene que el pago realizado por la Administración al cedente (Corsán) fue liberatorio, en aplicación de los artículos 1527 CC y 100 TRLCAP. Veamos lo que dicen tales preceptos:

El artículo 1527 CC establece:

"El deudor que antes de tener conocimiento de la cesión satisfaga al acreedor quedará libre de la obligación".

El artículo 100 TRLCAP dispone -destacamos en negrita lo mismo que la Sala "a quo"-:

"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 tenga **plena efectividad frente a la Administración**, será requisito imprescindible la **notificación fehaciente** a la misma del **acuerdo de cesión**.

3. 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 surtirán efectos liberatorios**".

C) No se impone obligación formal de aportación del documento contractual a la Administración cedida como requisito de eficacia del pago al cesionario. Se exige la notificación fehaciente del acuerdo de cesión y que la Administración tenga conocimiento del mismo.

Como señala la recurrente, una notificación fehaciente es aquella que tiene valor probatorio documental, que permite certificar un acuerdo y en la que, por tanto, se tiene constancia (i) de que el destinatario ha recibido la notificación; (ii) del contenido que ha recibido; (iii) de la fecha en la que el destinatario ha recibido dicha notificación.

En este caso, una notificación por conducto notarial, es una forma de notificación fehaciente. Así resulta del escrito recibido en el Ministerio de Fomento el 12 de abril de 2011 -folio 2553 del expediente- con sello notarial del 9 de abril. Y sobre cuya realidad y recepción no hay duda alguna.

No se requiere, en principio, la aportación documental del contrato de cesión como requisito de notificación fehaciente en la cesión de un crédito como el aquí cuestionado.

Sería contrario a una de las características esenciales de la cesión de créditos, cual es, la ausencia de capacidad del deudor cedido para fiscalizar u oponerse al pago tras recibir la debida comunicación al efecto.

El artículo 1527 CC ha sido interpretado por la Sala Primera de este Tribunal Supremo en el sentido de recordar que el deudor cedido no posee capacidad de fiscalización o consentimiento respecto del negocio de la cesión entre el cedente y el cesionario, motivo por el cual la notificación de la cesión no puede ser entendida como un trámite de exigencia documental respecto del propio contrato de cesión. Así la sentencia de la Sala de lo Civil de este Tribunal Supremo, de 28 de noviembre de 2013 -recurso de casación núm. 2543/2011-, dice -destacamos en negrita lo esencial-:

"La sentencia recurrida centra su interpretación en el uso del tiempo futuro en la expresión "ordenará", pero no extrae las debidas consecuencias del resto del texto del documento y de su función. Concretamente, no saca las conclusiones pertinentes del hecho de que mediante el mismo se comunicaba a CAIXANOVA, el deudor, la cesión del crédito realizada por BIONEX, su acreedor, a favor de GLENCORE, como resulta claramente del resto del documento.

La cesión de créditos no requiere el consentimiento del deudor. Una vez perfeccionada por la conjunción de los consentimientos de cedente y cesionario, la transmisión del crédito se produce y el cesionario se convierte en acreedor, sin necesidad de que el deudor cedido lo consienta, ni siquiera que lo conozca. La liberación del deudor que paga al cedente **antes de tener conocimiento de la cesión** no se produce porque este siga siendo su acreedor, sino porque lo ha hecho de buena fe a quien seguía siendo el acreedor aparente. Los arts. 1164 y 1527 del Código Civil no condicionan la eficacia de la cesión al conocimiento del deudor cedido, sino que protegen la buena fe del deudor que paga al acreedor original porque considera que sigue en posesión del crédito, esto es, protege al deudor frente a la apariencia de titularidad de quien recibe el pago, en la que pudo legítimamente confiar.

En consecuencia, notificada al deudor la cesión del crédito, no es necesario que el antiguo acreedor dé una orden a su hasta entonces deudor para que pague al nuevo acreedor. La obligación de pagar a quien resulte acreedor resulta de la condición de deudor del notificado, y la notificación excluye que quede liberado de su obligación si paga al antiguo acreedor, el cedente".

En la interpretación del artículo 1527 CC, la Sala Primera de este Tribunal Supremo ha descartado que exista un medio formal único para notificar tal cesión, disponiendo que tal notificación solo persigue asegurar el *conocimiento* del deudor cedido de que su obligación deberá ser pagada a otra persona, hasta el extremo de que cualquier suerte de orden o actuación que no tenga por destinatario al nuevo cesionario, no poseerá efectos liberatorios. Así, la sentencia de 30 de septiembre de 2015 -recurso de casación e infracción procesal núm. 645/2012-, señala incluso el efecto de la notificación por su simple conocimiento por cualquier otro medio distinto a la comunicación, insistiendo en lo siguiente -volvemos a destacar lo esencial-:

" **Comunicada la cesión al deudor** (o una vez que este conociera adecuadamente la cesión por otro medio), **no puede exigirse una segunda orden o comunicación por el cedente, que ya no era titular del crédito, y solo tendrá efectos liberatorios el pago hecho al nuevo acreedor.** Como declaramos en nuestra anterior sentencia 750/2013, de 28 de noviembre (RJ 2013, 7830) , la comunicación de la cesión tiene justamente la finalidad



de impedir que se produzca la liberación contemplada por el art. 1527 del Código Civil, esto es, la liberación por haber hecho pago al originario acreedor antes de tener conocimiento de la cesión (sentencia de esta Sala núm. 195/2008, de 11 de marzo (RJ 2008, 4044)) y **tiene el alcance de obligar al deudor con el nuevo acreedor** (sentencias de esta Sala de 12 de noviembre de 1992 (RJ 1992, 9582), recurso núm. 1186/1990, 19 de febrero de 1993 (RJ 1993, 997), recurso núm. 1873/1990, y núm. 460/2004, de 28 de mayo (RJ 2004, 3553)). En definitiva, **una vez notificada la cesión, el deudor no se libera de su obligación más que pagando al nuevo acreedor, y si lo realizase en favor del antiguo, el pago no sería liberatorio** (sentencia núm. 960/2003, de 20 de octubre)".

Conforme a la interpretación del artículo 1527 CC, la notificación de la cesión al deudor cedido consiste en una puesta en conocimiento de la misma, lo cual tiene por función esencial la de determinar que cualquier pago de la deuda a una persona distinta del cesionario supondrá un pago no liberatorio de la obligación.

En el ámbito administrativo la sentencia de esta Sala de 17 de diciembre de 2003 (recurso de casación núm. 4713/1998), al referirse a la figura de la cesión de créditos en la contratación pública, recoge:

"Dicha cesión de créditos es un negocio jurídico celebrado entre el acreedor cedente y el cesionario, por el que aquél transmite a éste la titularidad del derecho de crédito , **sin que se requiera forma especial de celebración del mismo** (en principio), de modo que, para que el deudor se vea obligado frente al cesionario o nuevo acreedor, **se requiere conocimiento o notificación formal de dicho negocio jurídico al mismo, no reputándose pago legítimo aquél que, cumplidos tales requisitos, se realice en favor del acreedor cedente**".

(Debemos señalar que este párrafo, invocado por la recurrente, estrictamente corresponde a la sentencia de la Audiencia Nacional allí recurrida; la STS rechazó el recurso de casación por motivos formales).

D) Las propias Administraciones públicas han establecido un consenso sobre las cesiones de créditos que, por su relevancia, se incorpora en la citada *"Circular Conjunta, de 22 de junio de 2016, de la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado y la Intervención General de la Administración del Estado, relativa a la tramitación de facturas electrónicas y sus efectos en relación a las cesiones de crédito en el ámbito de la contratación del sector público estatal"*. Dicha Circular, dictada después de notificada la cesión a la Administración, es objeto del debate en la instancia y la misma reconoce con naturalidad que, frente a la posición inicial de la Administración, la Certificación Final de Obra podía ser perfectamente cedida al estar el crédito ya definido económicamente.

En aquella Circular la Abogacía General y la Intervención General, sentaron unas directrices para los órganos de contratación que no coinciden con la exigencia formalista expresada en la sentencia recurrida. En concreto, en dicha Circular se disponía lo siguiente -de nuevo resaltamos lo más relevante-:

"Así pues, en **el sistema del CC el consentimiento del deudor cedido no constituye un requisito de validez del negocio de cesión del crédito, ni tampoco un requisito de eficacia de dicho negocio, y lo mismo ocurre en el sistema del TRLCSP. La eficacia de la transmisión del derecho de crédito que el contratista ostenta frente a la Administración no requiere en absoluto que ésta efectúe un acto de aceptación de la cesión convenida entre el contratista y el cesionario. Así, el artículo 218.2 del TRLCSP exige, únicamente, como requisito imprescindible para que la cesión del derecho de cobro tenga plena efectividad frente a la Administración, la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión** y, por su parte, tanto el apartado 2 del citado precepto como el artículo 145, párrafo segundo, del derogado Reglamento General de Contratos del Estado (RGCE) aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, se refieren al **"conocimiento de la transmisión"**, locución que, obviamente, **no supone consentimiento por parte de la Administración**. Este es el criterio que, por lo demás, ha seguido la jurisprudencia del Tribunal Supremo. (...)".

Y añade -y aquí explica y justifica la oportunidad, realidad y procedencia de la cesión de créditos futuros en el ámbito que nos ocupa-:

"Es cierto que en la forma de proceder que acaba de indicarse -cesión concertada y notificada a la Administración poco después de la adjudicación del contrato y antes, por tanto, de que se efectúen los pagos al contratista- **se aprecia una cesión de crédito futuro**. Ahora bien, **no existe ningún impedimento para admitir esta forma de proceder, pues entender lo contrario supondría desconocer la realidad de esta práctica que tiene una razonable justificación: a)** la proximidad temporal entre la adjudicación del contrato al contratista-cedente y la celebración y notificación de la cesión a la Administración contratante; **b)** la realidad de que, aunque no haya surgido el derecho de crédito del contratista, éste ha adquirido -y ha ingresado en su patrimonio- el derecho a la ejecución del contrato del que derivarán los futuros pagos; **c)** la funcionalidad de la cesión de crédito que postula que se procede en la forma indicada: lo propio es que, adjudicado el contrato, el contratista acuda al mercado de capitales para obtener financiación, siendo precisamente la cesión de su crédito frente a la Administración a la entidad que le proporciona la financiación el medio de amortización por



aquél del crédito que se le concedió -cesión del crédito en su función solvendi causa- y a la vez garantía exigida por la entidad financiera -cesión del crédito en su función fiduciae causa-; **d)** la simplificación que supone esta forma de proceder, pues evita que el contratista- cedente tenga que notificar a la Administración con ocasión de cada pago que ésta realice la existencia del contrato de cesión y, a la vez, exonera a la Administración de tener que hacer las oportunas comprobaciones con ocasión de cada pago; y **e)** las actuaciones a desarrollar por la Administración una vez aprobada la conformidad de la prestación realizada, de naturaleza muy automatizadas y sujetas a plazos breves.

Debe, pues, entenderse que, si **bien la efectividad de la cesión del crédito del contratista**, en aplicación de los artículos 216.4 y 218.2 del TRLCSP y 21.2 y 73.4 de la LGP, se **produce una vez se ha dictado el acto de reconocimiento de la obligación o, lo que es lo mismo, cuando se ha reconocido el derecho de cobro del contratista, resulta admisible que se notifique la cesión convenida poco después de adjudicado el contrato al contratista-cedente y antes de que se efectúe cualquier pago, bien que**, como se ha indicado, **la efectividad de la cesión no se producirá hasta que**, de conformidad con dichos preceptos, **tenga lugar el reconocimiento de la obligación**. Ahora bien, dicho acuerdo de cesión ha de ir referido, como fácilmente se colige de lo dicho, a una concreta relación contractual, sin que, por tanto, resulten admisibles cesiones de créditos resultantes de contratos futuros".

El informe de la Abogacía del Estado de 8 de junio de 2017 atendiendo a la Circular de 2016 también destaca :

"El acto administrativo que disponga la expedición del mandamiento de pago al nuevo acreedor ha de tener por base, como cualquier otra resolución administrativa, la constatación por la Administración de la existencia o realidad del supuesto de hecho que la fundamenta (contrato de cesión), lo que no se obtiene mediante la sola notificación del acuerdo de cesión (...). En consecuencia, para que la cesión surta efectos frente a la Administración deben realizarse las siguientes operaciones:

- Comprobación de la existencia de la cesión.

Como su propia denominación indica, esta función tiene por objeto constatar la realidad del propio contrato de cesión de crédito. Así las cosas, debe entenderse que en esta función debe efectuarse: 1) la calificación del contrato como verdadero contrato de cesión; 2) la comprobación, por lo que resulte de las cláusulas o estipulaciones, de la existencia de limitaciones que restrinjan de alguna forma la eficacia de la cesión; 3) la correspondencia de la condición de cedente con la de contratista; y 4) de apreciarse defectos o irregularidades que determinen la invalidez del contrato de cesión, lo procedente, dada la incompetencia de la Administración para pronunciarse sobre la validez de una relación jurídica inter privados, es la interpretación de la oportuna demanda con solicitud de medidas cautelares que procedan.

- Comprobación de las facultades de representación. (...)"

y concluye:

"En resumen, basándose en que "entender lo contrario supondría desconocer la realidad de esta práctica" esta Circular de 22 de junio de 2016 ha venido a amparar la cesión de crédito futuros (certificaciones no expedidas). No obstante, exige que se compruebe la realidad de la cesión (lo que exige examinar el contrato de cesión) y el poder del cedente (con el trámite del bastanteo)".

E) Sostiene la recurrente que si la Administración no tiene que consentir la cesión, no se puede considerar requisito imprescindible la aportación del contrato de cesión, en la medida en que no tiene facultad de revisarlo o cuestionarlo. Cuestión distinta es la "*facultad de comprobación*" de la Administración, a la que se refiere el punto 3.4 de la Circular y que consiste en que la Administración podrá solicitar (en los casos que así lo considere) la comprobación de cuestiones sobre la realidad del negocio de cesión o la facultad de representación de sus firmantes. Esta "*facultad de comprobación*" no significa que la aportación del contrato privado de cesión sea un requisito de eficacia de la notificación fehaciente. Es más, que la Administración pueda solicitar la comprobación de tales extremos, viene a corroborar que cedente y cesionario no tienen la obligación de aportar el contrato de cesión junto con la comunicación, sino que es una facultad de la Administración el poder pedirlo si lo considera necesario. En este caso, no hay requerimiento o reserva del Ministerio a este respecto, sino mínimamente una comunicación a Corsán -sólo a ella- a lo que ahora nos referiremos.

F) En el escrito de comunicación de la cesión al Ministerio, Corsán (cedente) y la entidad Santander Factoring (cesionaria) exponían lo siguiente al órgano de contratación:

"Nos complace comunicarles que, con fecha 9 de abril de 2013, hemos suscrito un contrato de factoring con la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C, sociedad unipersonal de factoring inscrita con el número 8906 en el Registro de Establecimientos Financieros de Crédito del Banco de España, perteneciente al Banco



Santander, co NIF A-78287562, y con domicilio en Boadilla del Monte, Madrid, Avenida de Cantabria s/n Edificio Pinar.

Como consecuencia del citado contrato, hemos cedido a Santander Factoring y Confirming S.A., E.F.C., la Certificación Final de las obras con revisión de precios "Autovía A-40. Tramo Torrijos-Toledo. Provincia de Toledo, con nº de referencia 12- TO-3190, por importe total de dieciocho millones setecientos noventa mil novecientos veintitrés euros con cinco céntimos de euro (18.790.923,05 €), por lo que el pago de la misma habrá de realizarse a esa empresa, en la forma habitual que tenemos establecida o, en su caso, en su cuenta corriente (...), de Madrid, del Banco Santander, S.A. Si tiene alguna pregunta o desean alguna aclaración adicional, no duden en contactar con nosotros o con SANTANDER FACTORING Y CONFIRMING, S.A., E.F.C.

Asimismo, ponemos a su entera disposición la documentación legal o contractual que ustedes estimen necesaria y que legitima lo expuesto".

La comunicación de la cesión dejaba constancia (i) del acuerdo de cesión mediante el Contrato de Factoring y su fecha; (ii) de la perfecta identificación del cedente, del cesionario y del crédito cedido; y (iii) del deber de la Administración de pagar al cesionario. Además, se ofrecía la comunicación con las partes para aclaraciones o para la puesta a disposición de cualquier documentación que se precisara.

Consta igualmente, como ya anticipamos, que la notificación de la cesión por conducto notarial tuvo entrada en el Ministerio el 12 de abril de 2013, tal y como refleja la copia del Registro general de entrada del Ministerio de esa misma fecha y queda reflejado en el acta notarial. Es decir, esa notificación se realizó antes del pago indebido al cedente del crédito.

La intervención del Contrato de Factoring por un notario y su comunicación por ese mismo conducto al Ministerio, suponen que la notificación da fe (i) de la identidad de los otorgantes y de la exacta identificación del crédito cedido, (ii) de que éstos tienen capacidad y legitimación para actuar de la manera en que lo están haciendo, (iii) de que el consentimiento ha sido libremente prestado; (iv) de que el otorgamiento se adecúa a la legalidad y a la voluntad debidamente informada de los otorgantes e intervinientes; y (v) de la correcta recepción de la comunicación por la Administración demandada.

En respuesta a aquel escrito recibido el 12 de abril, consta que el 22 de abril de 2013, el Ministerio envió una minuta a la contratista Corsán (cedente), bajo el asunto " *Cesión de Crédito*", la cual no consta que fuera comunicada a la recurrente (Santander Factoring). En esa minuta se ponía en conocimiento de la cedente que, a juicio del Ministerio, debía esperarse a que la Certificación Final de Obra fuese expedida para, en ese momento posterior, realizar el trámite oportuno para que la cesión surtiese plenos efectos legales. Esta comunicación tiene el siguiente contenido:

"Consultada nuestra base de datos le comunicamos lo siguiente:

1. La certificación final de la citada obra no tiene aprobación económica en este momento.
2. Y le informamos de que para que la cesión de derechos de cobro surta efecto frente a la Administración, es necesario que la certificación haya sido expedida y que se haya tramitado expediente de "toma de razón" del endoso ante la Intervención Delegada en el Departamento, trámite que deberán realizar en su momento para que la cesión planteada surta los efectos legales oportunos".

Del propio informe del Abogado del Estado de 8 de junio de 2017 -fundamento de la desestimación de la reclamación- resulta que está reconocida, conforme a la reiterada Circular y la propia Ley 30/2007, de 30 de octubre, de **Contratos del Sector Público**, la cesión de créditos futuros (certificaciones no expedidas) aunque deba comprobarse la realidad de la cesión y el poder del cedente.

Y, por lo demás, resulta pacífico que existiendo tal notificación fehaciente, la toma o no de razón por los servicios de contabilidad no invalida ni condiciona la eficacia del "endoso" de la cesión.

En la instancia queda solucionado el debate sobre esa falta de trámite de aprobación económica del crédito (ya que, debe entenderse, se consideró que ello no era oponible a la efectividad de esta cesión, toda vez que el crédito era determinable y cuantificable). Lo cierto es que la Administración demandada: (i) se daba por notificada de la realidad de la cesión, al manifestar un evidente conocimiento de la misma; y, (ii) en aquel momento no requería la aportación del Contrato de Factoring.

El debate sobre la necesidad de aportar el Contrato de Factoring junto, con la comunicación de la cesión únicamente surgió, tras el pago indebido, a juicio de la recurrente, del crédito a Corsán.

G) Por lo demás, el supuesto defecto de falta de notificación fehaciente pudo subsanarse mediante el oportuno trámite de aportación de documentos -ex artículo 71 de la Ley 30/1992-. Bastaba con requerir la presentación de la documentación que la Administración hubiese tenido por necesaria.



Lo cierto es que la documentación completa, registrada notarialmente, de 9 de abril de 2013, que se aportó posteriormente para formalizar la correspondiente reclamación incluye, sellado notarialmente, el propio contrato de factoring, la factura por el importe reseñado, el informe de 8 de marzo de 2013 sobre la certificación final de las obras por parte del Jefe del Servicio de Autovías del Ministerio de Fomento -P.O. Director General-, con el previo informe de 7 de marzo de 2013 de la Subdirección General de Construcción, favorable a la Certificación Final con el correspondiente resultado económico y el reseñado importe, así como el mandato a la Subdirección General de Coordinación y Gestión Administrativa para que continúe el trámite para la aprobación económica de la presente certificación final. Igualmente consta la identificación notarial con fecha 9 de abril de 2013 de los responsables de las partes (Santander Factoring y Corsán) sin perjuicio de que dichos responsables no aparezcan en el modelo de contrato suscrito, pero si en la reseñada póliza notarial de 9 de abril de 2013 (todo ello obra en los folios 2571 a 2581 del expediente).

No se advierte pues defecto invalidante alguno.

H) Es cierto que la conducta de Corsán parece absolutamente reprochable. Y, señala el Abogado del Estado, la causa del no pago al Santander Factoring es imputable a Corsán Sin duda no resulta ajustado a la buena fe contractual la actuación de esta empresa que, a sabiendas del contrato de factoring que había suscrito, recibe el pago de la certificación de obra y no procede a su comunicación y pago al Santander Factoring. Y entiende el Abogado del Estado que lo que no cabe es qué de la falta de pago al Santander, que es única y exclusivamente imputable a Corsán, sea responsable quien cumplió con sus obligaciones contractuales -el Ministerio de Fomento- y procedió al pago de la certificación de obra.

Ahora bien, la interpretación del artículo 100 resulta clara, como hemos visto. El Ministerio de Fomento no debió pagar a Corsán una vez tuvo perfecto conocimiento de la cesión del crédito. El cesionario -Santander Factoring- y el cedente - Corsán- informaron o comunicaron debidamente a la Administración la cesión. El Ministerio de Fomento, reiteramos, conocía el crédito cedido y quienes eran cedente y cesionario. Que, por lo demás, en el escrito reseñado se ponían a disposición para cualquier aclaración o información. Lo que hiciere posteriormente Corsán no puede perjudicar a quien había adquirido dicho crédito.

En definitiva, a juicio de esta Sala, la actuación del Ministerio de Fomento y la mala fe contractual de Corsán, perjudicaron los legítimos derechos del cesionario del crédito.

Tanto la Administración como Santander Factoring podrían estar en condiciones de dirigirse frente a Corsán, al margen de la situación actual de dicha empresa a lo que se hace mención en algunos de los escritos de las partes, en lo que esta Sala no debe entrar. Pero tampoco debemos limitar o restringir la interpretación del artículo 100 como pretende la Administración.

Así, a la vista de la sentencia recurrida y de la cuestión que presenta interés casacional, debemos concluir que cedente y cesionaria cumplieron con lo que exige el artículo 100.

I) Es cierto que esta Sala (STS de 17 de julio de 2019 -RCA 3207/2017-) al interpretar el 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" -sobre los efectos liberatorios de los pagos para las entidades locales- ha sentado que:

"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".

Allí la cuestión que se planteó era:

"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".

Se ciñe este asunto a la legitimación para reclamar el abono de los intereses de demora de las certificaciones de obra abonadas a las entidades endosatarias.



Pero en modo alguno se suscitó la cuestión de los efectos liberatorios del pago al cedente cuando ha existido esa notificación fehaciente a la Administración de la cesión del crédito al cesionario. Más aún se señala en aquella sentencia - destacamos lo más relevante-:

"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".

En definitiva, viene a reiterar lo que hemos dicho sobre el artículo 100. Otra cosa significaría vaciar al mismo de contenido.

CUARTO.- Sobre la interpretación de la cuestión con interés casacional.

A la vista de las consideraciones que hemos hecho en el anterior Fundamento de derecho procedemos a sentar una serie de conclusiones.

A) La interpretación literal de los preceptos reseñados supone que la aportación del contrato privado de cesión a la Administración cedida no es un requisito imprescindible para que se entienda fehacientemente notificada la cesión.

B) En este caso la notificación fehaciente debe entenderse correctamente realizada a través de conducto notarial, ya que de esta manera se da fe en lo que interesa (i) de la identidad de los otorgantes y de la exacta identificación del crédito cedido, (ii) de que éstos tienen capacidad y legitimación para actuar de la manera en que lo están haciendo; (iii) de que el otorgamiento se adecúa a la legalidad y a la voluntad debidamente informada de los otorgantes e intervinientes; y (iv) de la correcta recepción de la comunicación por la Administración deudora.

No hay ningún obstáculo para considerar que la notificación del acuerdo de cesión por conducto notarial es idónea para que la Administración cedida tomase conocimiento del acuerdo de cesión y actuase en consecuencia.

C) Este Tribunal y la circular de las propias Administraciones públicas han manifestado que el deudor cedido no posee facultad de fiscalización, control u oposición respecto del negocio de cesión, siendo requisito de la misma únicamente su puesta en conocimiento a dicho deudor por parte de cedente y cesionario. Se trata de proteger al deudor cedido en caso de que, previamente a la toma de conocimiento de la cesión, efectúe el pago al acreedor cedente.

D) La aportación del contrato de cesión no es un requisito previsto en la ley aplicable y ni siquiera la Administración demandada exigió su aportación en el momento oportuno. La sentencia recurrida impone una nueva obligación documental respecto de la cesión de créditos como mecanismo tradicional de financiación de obras públicas.

E) La redacción del artículo 100 TRLCAP ha sido mantenida de forma prácticamente íntegra y literal por las sucesivas leyes que han sido aprobadas en la materia, como la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de **Contratos del Sector Público**, el texto refundido de la Ley de **Contratos del Sector Público**, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y, en el artículo 200, apartados 1, 2 y 4 de la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de **Contratos del Sector Público**.

El artículo 200 de la Ley 9/2017 sigue previendo que *"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"*. Así no será liberatorio un pago hecho al cedente del crédito cuando la Administración tenga conocimiento de que tal crédito ha sido cedido.

F) Es notoria la práctica económica consistente en la financiación de grandes obras públicas por la vía de la figura de la cesión de créditos. Y no cabe considerar ineficaces aquellos acuerdos de cesión que se dotan de eficacia con la simple puesta en conocimiento de la Administración deudora, sin el cumplimiento de mayores requisitos que la correcta identificación del cedente, del cesionario y del crédito cedido. En el Fundamento de derecho tercero, apartado D), recogimos las razones muy fundadas para esta forma reiterada de proceder en la financiación de las obras públicas, según la propia Circular de 22 de junio de 2016.



G) Sostiene la recurrente que la interpretación de la Sala "a quo" podría perjudicar la seguridad jurídica y el tráfico económico, al declarar, tras más de veinte años de vigencia de una regulación inalterada, que su interpretación debe ser exageradamente formalista, al exigir la aportación del contrato privado de cesión - pese a que sea pacífico que no puede ser fiscalizado por ese deudor cedido-, y que es imprescindible para considerar que la notificación fehaciente es eficaz. Tal criterio supone una quiebra de la confianza legítima de los operadores económicos.

H) Lo cierto es que el concepto de "notificación fehaciente" en la transmisión de los derechos de cobro de los contratos administrativos debe interpretarse en el sentido de que resulta suficiente para la efectividad de dicha cesión la mera comunicación por parte del cedente del crédito, no constituyendo un requisito para la efectividad de la notificación fehaciente a la Administración contratante la aportación a la misma del contrato privado de cesión. Pero es que, aunque fuera necesaria dicha aportación, bastaba con que la Administración la hubiera reclamado, subsanando el posible (hipotético) defecto advertido.

I) La notificación a la Administración de la cesión del crédito realizada por Corsán y Santander Factoring por conducto notarial es válida y efectiva, en la medida en que permitió que la Administración tomara conocimiento de la cesión y se cumplieron todos los requisitos previstos en el TRLCAP, en el CC, en la jurisprudencia y Circular mencionada: (i) identificación del cedente; (ii) identificación del cesionario, con expresión de su razón social, identificación fiscal y cuenta a la que realizar el pago; (iii) identificación del crédito, con su descripción económica y conceptual, derivado de un contrato administrativo.

La consecuencia jurídica de lo anterior es que el pago efectuado por la Administración a Corsán no fue liberatorio, de manera que la demandada continúa teniendo un crédito no satisfecho con la recurrente.

QUINTO.- Sobre la estimación del recurso.

En consecuencia, y estimándose el recurso de casación conforme a los fundamentos de derecho tercero y cuarto, debemos casar la sentencia recurrida y estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Santander Factoring y condenando a la Administración demandada al pago de la cantidad de 18.790.923,05 euros en favor de la recurrente, en concepto de Certificación Final de Obra junto con los intereses que procedan desde la notificación de esta sentencia hasta el momento del completo pago.

SEXTO.- Sobre las costas.

Al estimarse el recurso de casación, la Sala acuerda que no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad, y tampoco procede la imposición de las costas de instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, tras fijar la doctrina jurisprudencial que hemos expuesto en el precedente Fundamento de derecho quinto de esta sentencia:

Primero.- Declarar haber lugar al presente recurso de casación núm. 1675/2020, interpuesto por la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 10 de diciembre de 2019, dictada en el recurso núm. 722/2017, que casamos.

Segundo.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., contra la resolución de 21 de agosto de 2017 (Expediente: 12-TO-3190) del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, sobre cesión de crédito en contrato de obras de la "Autovía A-40. Tramo Torrijos-Toledo. Provincia de Toledo", que se anula.

Tercero.- Condenar a la Administración al pago de la cantidad de 18.790.923, 05 euros a favor de Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., junto con los intereses que procedan desde la fecha de notificación de esta sentencia hasta el momento del completo pago.

Cuarto.- Sin imposición de las costas de casación ni de las de instancia.

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

Así se acuerda y firma.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**VOTO PARTICULAR**

Fecha de sentencia: 15/12/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número: 1675/2020

Magistrado/a que formula el voto particular: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO EXCMO. SR. D. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO EXCMO. SR. D. JOSÉ MARÍA DEL RIEGO VALLEDOR, al amparo del artículo 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2021, dictada en el recurso de casación número 1675/2020 interpuesto por la entidad mercantil Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C. contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de diciembre de 2019.

Debo manifestar mi discrepancia con el pronunciamiento efectuado en la sentencia de esta Sala de 15 de diciembre de 2021, en cuanto considero que debió declararse no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la mercantil Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C. contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de diciembre de 2019, que desestimó el recuso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta de la reclamación formalizada por escrito de 13 de junio de 2016 para el abono de la cantidad de 18.790.923,05 euros, importe al que asciende la certificación final de obra referida a la ejecución del contrato de obras de la "Autovía A-40. Tramo Torrijos-Toledo. Provincia de Toledo", y contra la ulterior resolución expresa del Ministerio de Fomento de 21 de agosto de 2017, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

A mi juicio, la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de diciembre de 2019 ha realizado una interpretación del artículo 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, que regula la transmisión de los derechos de cobro del precio frente a la Administración, que se revela, atendiendo a las circunstancias concurrentes en este supuesto, ajustada a Derecho, en la medida que considera ineficaz la notificación efectuada el 12 de abril de 2013 del acuerdo de cesión de "la certificación final de las obras con revisión de precios" de la mencionada obra pública, derivado del contrato de factoring suscrito el 9 de abril de 2013 entre la empresa contratista Corsán Corviam Construcción, S.A. con la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., en cuanto comparto el criterio expuesto de que la comunicación a la Administración carece de los requisitos exigibles para ser considerada "notificación fehaciente", tal como prescribe el citado precepto legal.

En efecto, sostengo que, tal como mantuvo el Tribunal de instancia, procedía desestimar la reclamación efectuada por la entidad Santander Factoring y Confirming, S.A., E.F.C., partiendo como premisa de los antecedentes de juicio incorporados al expediente y al proceso que consideró determinantes, entre, los que cabe destacar los referidos a que la comunicación a la Administración del acuerdo de cesión de los derechos de cobro habría sido incompleta, y por lo tanto, no podía considerarse válida ni vinculante por la Administración, al limitarse a informar de la suscripción de un contrato de factoring, sin que conste aportado el documento notarial en que se hubiere formalizado el referido contrato, que permitiera comprobar cual era el contenido de las cláusulas del referido negocio jurídico, y teniendo en cuenta los actos propios posteriores desplegados por la entidad cedente Corsán Corviam Construcción, S.A., que percibió el 20 de enero de 2015, en su calidad de contratista, el importe del precio pactado por la ejecución de la obra, tras haber sido aprobada por la Dirección General de Carreteras la certificación final de obra el 30 de diciembre de 2014, que permite inferir que la sociedad contratista aceptó que "la carta" dirigida a la Administración no producía efectos frente a la Administración.

También resulta pertinente, poner de relieve, para avalar el rigor jurídico de la sentencia impugnada, que resulta incontrovertido que el Ministerio de Fomento se opuso a reconocer validez a la comunicación de la cesión mediante escrito de la Subdirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento de 22 de abril de 2013, notificada a la empresa Corsán Corviam Construcción, S.A., en que se le informaba de que la certificación final de obra no tenía aprobación económica en ese momento y de que para que la cesión de los derechos de cobro surtiera efecto frente a la Administración era necesario que la certificación haya sido expedida y que se haya tramitado el expediente de toma de razón del endoso ante la Intervención Delegada del Departamento, que deberán realizar en su momento para que la cesión surta los efectos legales previstos, sin que conste que la sociedad cedente se hubiera opuesto al mismo, interponiendo algún recurso en vía administrativa o



entablando acciones por el cauce judicial, lo que determina que de ningún modo podría entenderse que se hubieran producido los efectos derivados de la transmisión de los derechos de cobro regulado en el artículo 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, sin violentar el principio de seguridad jurídica.

Con pleno respeto al pronunciamiento de la sentencia, en la expresión de su voto mayoritario, considero, sin embargo, que la interpretación antiformalista y descontextualizada de la regulación de la transmisión de los derechos de cobro establecida en el artículo 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, supone soslayar la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo expuesta en la sentencia de 20 de enero de 2020 (RC 1159/2015), referida a la determinación de las características específicas del régimen jurídico aplicable a la cesión de créditos de naturaleza administrativa, que excluye la cesión de créditos futuros, eludir los trámites procedimentales exigidos tanto en la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como los tramites necesarios para declarar la existencia de un crédito contra la Hacienda Pública previstos en la Ley General Presupuestaria, así como ignorar el efecto liberatorio del mandamiento de pago a nombre del contratista expedido por el Ministerio de Fomento, tal como se advierte en el apartado 3 del citado precepto legal, que se materializó con el abono de su importe el 20 de enero de 2015, con anterioridad a la reclamación formulada por la presunta cesionaria.

Debe precisarse al respecto, que la regulación establecida en el artículo 100 del Real Decreto Legislativo 2/2000, se refiere propiamente a la transmisión de los derechos de cobro, que, según se subraya en la mencionada sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2020 (RCA 1159/2015), constituye una figura jurídica que no cabe asimilar a la cesión del derecho de crédito, lo que determina que resulte aplicable específicamente la legislación reguladora de los contratos administrativos, en aras de tutelar el interés general, lo que comporta que solo se permite legalmente la cesión del derecho de cobro a un tercero cuando la Administración ha comprobado la correcta ejecución del contrato de obra o la prestación del servicio.

Por ello, no resulta ocioso transcribir algunos fundamentos jurídicos de la referida sentencia de esta Sala de 20 de enero de 2020, en que, interpretando el artículo 200 de la Ley de **Contratos del Sector Público**, que contiene idéntica regulación sobre la transmisión de derechos de cobro que la establecida en la precedente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, fijamos la siguiente doctrina jurisprudencial:

<<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.

(.....)

Incluso haciendo abstracción de cuanto arriba se dijo sobre los límites de la supletoriedad del Derecho Privado, la visión realista del negocio jurídico en que se apoya la pretensión de la recurrente conduce necesariamente a negar que el art. 1112 del Código Civil sea aplicable al presente caso. Ese precepto legal regula la cesión de crédito propiamente dicha; no la cesión de relaciones jurídicas complejas, como lo demuestra que incluso en el ámbito jurídico-privado nunca se ha considerado que la llamada cesión de contrato -es decir, de toda una relación jurídica- sea subsumible en aquél ni, por ello, dependa de la voluntad unilateral de una de las partes.

En una perspectiva más general, conviene recordar que en la dinámica de las obligaciones con cargo a la Hacienda Pública -a la que pertenecen, por definición, las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial de la Administración- hay una fase, sin equivalente en el ámbito jurídico-privado, que es el "reconocimiento de la obligación" y que se materializa en "el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública o contra la Seguridad Social" (art. 73 de la Ley General Presupuestaria). Por evidentes razones de buena gestión de los fondos públicos, las obligaciones frente a la Hacienda Pública requieren siempre una comprobación formal de su existencia y exigibilidad por parte de la Administración; lo que a su vez comporta ciertos trámites procedimentales, así como la adopción de un acto administrativo. Resulta así claro que, con anterioridad al reconocimiento de la obligación, no hay aún un crédito delimitado, sino el devenir de una relación jurídica a través de un procedimiento administrativo; algo que no es susceptible de ser subsumido en la cesión de créditos contemplada en el art. 1112 del Código Civil.>>

Por tanto, contrariamente al criterio que se mantiene en la sentencia, sostengo que el artículo 100 del Real Decreto Legislativo 2/2000 somete la transmisión de los derechos de cobro al estricto cumplimiento de requisitos formales para que produzca efectos frente a la Administración, referidos tanto a las formalidades exigidas relativas a la puesta en conocimiento del contrato de cesión de los derechos de cobro, como en lo que concierne a la toma en consideración del acuerdo por parte de la Administración, ya que este precepto exige como "requisito imprescindible" que se efectúe una "notificación fehaciente" del acuerdo de cesión, que entiendo que, en el supuesto enjuiciado, no se ha producido, dado los términos incompletos en que se realiza dicha comunicación (al no acompañarse la escritura pública donde se hubiere formalizado el contrato de cesión), y a las características de la información suministrada, como al momento en que se produjo, en que se constata no se había expedido la certificación final de obra, ni se había aprobado económicamente el crédito, lo que impediría que se expidiera el mandamiento de pago a favor del cesionario.

En suma, considero que la interpretación del artículo 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, que se sustenta en la sentencia de la que disiento, al apreciar <<que la notificación a la Administración de la cesión



del crédito realizada por Corsán y Santander Factoring por conducto notarial es válida y efectiva, en la medida en que permitió que la Administración tomara conocimiento de la cesión y se cumplieron todos los requisitos previstos en el TRLCAP, en el CC, en la jurisprudencia y Circular mencionada: (i) identificación del cedente; (ii) identificación del cesionario, con expresión de su razón social, identificación fiscal y cuenta a la que realizar el pago; (iii) identificación del crédito, con su descripción económica y conceptual, derivado de un contrato administrativo>>, de donde se concluye que <<la consecuencia jurídica de lo anterior es que el pago efectuado por la Administración a Corsán no fue liberatorio, de manera que la demandada continúa teniendo un crédito no satisfecho con la recurrente>>, resulta contrario al principio de seguridad jurídica que constituye uno de los principios rectores de la legislación en materia de contratación administrativa.

En consecuencia con los razonamientos expuestos en este voto particular, la doctrina que deberíamos haber fijado, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, se concretaría en los siguientes términos:

El artículo 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, que regula la transmisión de los derechos de cobro frente a la Administración, debe interpretarse en el sentido de que en aquellos supuestos, en que la Administración resuelve que no procede la toma de razón de la notificación de la cesión, por razones sustantivas o formales, y se haya expedido mandamiento de pago a favor del contratista supuestamente cedente, la cesionaria no podrá ejercitar lícitamente la acción de reclamación del crédito cedido ante la Administración, al haberse agotado el crédito presupuestario concerniente a la obra ejecutada.

Y así mismo, deberíamos precisar que el concepto de notificación fehaciente, que alude el artículo 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, debe interpretarse en el sentido de que impone al contratista, para que la transmisión del derecho de cobro surta efectos frente a la Administración, la obligación de suministrar de forma fehaciente toda la información necesaria sobre el contenido del contrato de cesión, para lo que resulta exigible la aportación del contrato suscrito entre las partes.

En último termino, debo significar que, aunque no resulte aplicable *ratione temporis* al caso enjuiciado el artículo 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, cabe significar que en el apartado 5 de la citada disposición se dispone que: << Las cesiones anteriores al nacimiento de la relación jurídica de la que deriva el derecho de cobro no producirán efectos frente a la Administración. En todo caso, la Administración podrá oponer frente al cesionario todas las excepciones causales derivadas de la relación contractual.>>, lo que evidencia cual es el significado de las previsiones regulatorias de la transmisión de los derechos de cobro.

Madrid, 15 de diciembre de 2021