



Roj: **STS 2542/2025 - ECLI:ES:TS:2025:2542**

Id Cendoj: **28079130032025100089**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **03/06/2025**

Nº de Recurso: **2305/2022**

Nº de Resolución: **683/2025**

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

Ponente: **MARIA PILAR CANCER MINCHOT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 6584/2021,**
ATS 9293/2023,
STS 2542/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 683/2025

Fecha de sentencia: 03/06/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2305/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/05/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a Pilar Cancer Minchot

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2305/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Pilar Cancer Minchot

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 683/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Pilar Cancer Minchot

En Madrid, a 3 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 2305/2022 interpuesto por **QUIMIASFALT S.L.L.**, representado por la procuradora Dña. Raquel Ceinos Real y bajo la dirección letrada de D. Carlos Seoane Domínguez frente a la Sentencia 479/2021 de 03/12/2021 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso de apelación 7116/2021 interpuesto contra la Sentencia de fecha 24/03/2021 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela en el recurso contencioso-administrativo 360/2019.

Ha comparecido como parte recurrida Concello de Santiago de Compostela representado por el letrado municipal Don Iñaki Bilbao Castro.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Pilar Cancer Minchot.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de QUIMIASFALT S.L.L. interpuso el recurso contencioso-administrativo 360/2019 seguido por los trámites del procedimiento ordinario, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela frente al Concello de Santiago de Compostela, contra silencio administrativo derivado de reclamación de pago de dos certificaciones derivadas de un contrato administrativo, después ratificado por resolución expresa. La controversia versaba sobre la afectación a las referidas certificaciones de embargos decretados después de que se comunicase fehacientemente en fecha 8-9-2017 la cesión de los derechos derivados de un contrato suscrito el 6-6-2017, al recurrente, y el momento de expedición y endoso de las referidas certificaciones. Dicho recurso fue estimado por Sentencia de 24 de marzo de 2021.

SEGUNDO.-Frente a esta Sentencia, la representación procesal del Concello de Santiago de Compostela interpuso el recurso de apelación 7116/2021 ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que inadmitió el recurso respecto de la primera certificación y lo estimó respecto de la segunda (certificación número 9), señalando, en lo que nos interesa:

"La norma indica que se reconoce el derecho de cesión del contratista de un derecho en concreto, el derecho de cobro frente a la Administración, derivado, eso sí, de la ejecución de un contrato administrativo. La existencia de ese derecho viene desencadenada por la concurrencia de los presupuestos del art. 217 LCSP, que establece: (y se cita)

A su vez el art. 216.4. fija para la Administración la obligación de plazo en el cumplimiento de la obligación a partir de la aprobación de la certificación de obra o equivalente:" (y se cita)

De la lectura conjunta de los tres preceptos se desprende que lo que esta ley regula como objeto de cesión es el derecho de cobro derivado de la ejecución de cada una de las partes en las que se divida un contrato de obra, cobro que nace cuando la obra es conformada mediante la aprobación de la certificación correspondiente. Por lo tanto, la LCSP establece un sistema autónomo de la cesión de derechos del contratista derivado de la ejecución del contrato de obra, que se cifra en que lo que resulta transmisible con carácter vinculante para la Administración bajo ciertas condiciones es el derecho de cobro del trabajo ya hecho y certificado.

Esto no significa que las partes no puedan libremente realizar acuerdos sobre la cesión de créditos derivados de la ejecución del contrato de obra con carácter más general: podrán hacerlo, pues nada se opone en el plano jurídico-civil, a consecuencia de lo previsto en el art. 1112 CC, sin que el carácter futuro del derecho de cobro derivado de esa cesión sea ilícito, ex art. 1271 CC; ahora bien, las consecuencias jurídicas de su incumplimiento podrán ser oponibles entre ellos, pero no frente a la Administración hasta el momento en que surge el derecho de cobro derivado del momento en que la Administración aprobó cada una de las certificaciones de obra en que se hubiese dividido la ejecución del contrato.

Si el legislador hubiese querido una regulación idéntica a la prescrita con carácter general en el Código Civil, sería suficiente con que guardase silencio sobre el particular, o como mucho que se refiriese a la notificación de la cesión a la Administración; por otro lado, si la Ley quisiera asimilar con carácter general el concepto de "cesión de crédito" a la regulación civil sin más, no tendría que acotar el término de "derecho de cobro".

Conforme con una interpretación sistemática de los preceptos también debe llegarse a esta conclusión, ya que el art. 218 marca una regulación par razón del cumplimiento en concreto de la obligación de pago nacida tras la emisión de la certificación de obra, y de ahí las referencias sucesivas a los arts. 217 y 216.4. LCSP.

Debemos significar igualmente que la "cesión del derecho de cobro" no es un concepto ajeno a la contratación administrativa, que ya se encontraba recogido en 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.

En conclusión, no puede considerarse la existencia de una cesión de crédito derivado de la ejecución de contrato administrativo oponible al ayuntamiento con carácter previo a la existencia de certificación de obra, tras lo cual, caso de existir, ha de ser notificada para que la Administración entienda con el cesionario el pago debido como consecuencia del derecho de cobro. La consecuencia practica en el caso que nos ocupa es que, existiendo múltiples mandamientos de embargo previos a la certificación de obra, la Administración no puede obviarlos para atender al pago con carácter preferente a favor del cesionario, sin perjuicio del análisis que luego se hará del carácter embargable o no de las certificaciones de obra..." Citando la STS nº 1630/2019, de 25 de noviembre de 2019 y otra doctrina menor.

Y, por otra parte, niega la aplicación a la certificación nº 9 del artículo 216.7 LCSP, en tanto que "esta no tiene la naturaleza jurídica de abono a cuenta, ya que es la liquidación final del contrato, habida cuenta de la documentación que obra en el conjunto del expediente...En consecuencia, no resulta de aplicación la inembargabilidad pretendida, ya que no estamos ante una suerte de fondo público que tenga por finalidad asegurar la finalización del contrato, sino del pago final por la prestación de un servicio realizado, que incluye todos los beneficios y plusvalías inherentes a esa condición, que se regula en los arts. 232.1 y 235.1 LCSP (2011)."

CUARTO.-Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de QUIMIASFALT S. L. L. informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 16 de febrero de 2022 tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

QUINTO.-Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados QUIMIASFALT como recurrente y Concello de Santiago de Compostela como recurrida, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 6 de julio de 2023 lo siguiente:

"1º)Admitir a trámite el presente recurso de casación preparado por la representación procesal de QUIMIASFALT S.L.L. contra la sentencia núm. 479/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de diciembre (recurso de apelación n º 7116/2021).

2º) Precisar que las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, son:

1. Determinar, por lo que al nacimiento de la obligación de pago directo al cesionario se refiere, el momento en el que se despliegan los efectos de una cesión de créditos en un contrato público, con especial atención a si nacen desde el momento en que se produce la notificación fehaciente de aquella cesión a la Administración o si, por el contrario, lo hacen desde el momento en que se expida y apruebe cada certificación en favor del contratista cedente y

2. Si la certificación final de un contrato de obra tiene o no la consideración de pago a cuenta en tanto en cuanto no se apruebe la liquidación del contrato a efectos de aplicar la regla de la inembargabilidad del artículo 216.7.b) 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 (actual artículo 198.7.b) de 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).

3º) Identificar como precepto que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 216.4, 217 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 en relación con los artículos 1112 y 1271 del Código Civil y los artículos 216.7.b), 232.1 y 235.1 y 3 del citado Real Decreto Legislativo."

SEXTO.-Por diligencia de ordenación de 17 de julio de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Tercera para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SÉPTIMO.-La representación procesal de QUIMIASFALT evacuó dicho trámite, y su pretensión es, en esencia:

" 1º.- Estime el recurso de casación de esta parte y, en consecuencia, case y anule la sentencia 479/2021 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 03/12/2021 (recurso de apelación 7116/2021).

2º.- Desestime íntegramente el recurso de apelación 7116/2021 formulado por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela contra la sentencia 78/2021 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela, de 24.03.2021, confirmando el fallo de dicha sentencia."

OCTAVO.-Por providencia de 18 de septiembre de 2023 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA, dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal del Ayuntamiento de Santiago de Compostela en escrito de 10/10/2023 interesando " Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, acuerde desestimar íntegramente el recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia 479/2021 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Apelación 7116/2021, confirmando en su integridad, con imposición de costas a la parte recurrente."

NOVENO.-Conclusas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 28 de febrero 2025 se señaló este recurso para votación y fallo el 13 de mayo de 2025 fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrada ponente a la Excm. Sra. Dña. Pilar Cancer Minchot.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación

1. La Sentencia recurrida.

Como se ha anticipado, ha sido objeto de casación la Sentencia 479/2021 de 03/12/2021 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso de apelación 7116/2021 interpuesto contra la sentencia de fecha 24/03/2021 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela en el recurso contencioso-administrativo 360/2019.

La misma se fundamenta, por una parte, en la interpretación de los artículos 216.4, 217 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 (a partir de ahora, TRLCSP) en relación con los artículos 1112 y 1271 del Código Civil, en tanto que considera, en esencia, que la cesión por parte del contratista de los derechos derivados de un contrato administrativo de obras, aun notificada fehacientemente a la Administración, no produce efectos antes de la expedición de las certificaciones y, por tanto, no puede oponerse a los embargos sobre el contratista notificados al contratante antes de la referida expedición; en tanto que es de prevalente aplicación la normativa administrativa, que regula como objeto de cesión el derecho de cobro derivado de la ejecución de cada una de las partes en las que se divida un contrato de obra, cobro que nace cuando la obra es conformada mediante la aprobación de la certificación correspondiente. Y, en cuanto a la aplicación de la inembargabilidad de las certificaciones regulada en el artículo 216.7, considera que no es de aplicación al caso, pues estaríamos ante la liquidación final del contrato.

2. Posiciones de las partes.

El recurrente en casación -en esencia y muy resumidamente-, considera infringidos los preceptos del Código Civil sobre cesión de créditos. Reconoce que existe Jurisprudencia sobre la primera cuestión, doctrina que analiza, pero considera que debe ser concretada o matizada, sobre todo en los casos en que la cesión de crédito se hace para pago al suministrador- supuesto que dice no haber sido tenido en consideración por las Sentencias del Tribunal Supremo hasta ahora-; añadiendo además que un buen entendimiento de la doctrina hasta ahora existente trata de evitar únicamente cesiones de créditos futuros, entendiendo como tales aquellos derivados de un contrato del que el cedente no es titular. Recalca que la realidad social exige permitir esta fuente de financiación, citando práctica y doctrina administrativa que entiende apoya su tesis; y alude a que la introducción en el artículo 200 de la vigente Ley de Contratos del Sector Público de un párrafo 5 abona su tesis, en tanto que "la voluntad del legislador nunca ha sido impedir cesiones como la examinada en este recurso de casación. El proyecto de la LCSP contenía en su art. 198 el actual art. 200. En la primera redacción

el proyecto disponía que: «5. Las cesiones anteriores al nacimiento del derecho de cobro no producirán efectos frente a la Administración». El precepto del proyecto era más restrictivo que el contenido hoy en la LCSP: se impedían que surtiesen efecto las cesiones anteriores a que naciese el derecho de cobro. Esa redacción, de haberse mantenido, justificaría la doctrina de la actual jurisprudencia y confirmaría la validez del criterio de la Sentencia recurrida.

Sin embargo, esa redacción no fue la finalmente aprobada por el legislador, tal y como lo demuestra la actual redacción del art. 200.5 LCSP. El art. 198 del proyecto se modificó. La enmienda que propuso su modificación se justificó así 2: «La enmienda pretende facilitar el acceso a la contratación pública por parte de las PYMES. Lo dispuesto en la redacción original del artículo 198.5 del Proyecto de Ley supone la imposibilidad de cesión de créditos futuros y en consecuencia que las empresas puedan financiarse a través de instrumentos alternativos a los créditos bancarios, como sería el caso del factoring, y establece una discriminación injustificada respecto al sector privado, donde la cesión genérica de créditos futuros».

E insiste en que la doctrina no ha tenido en cuenta la protección de los subcontratistas y suministradores, en la forma que expone:

"De este modo, el art. 218 del TRLCSP debe interpretarse respetando los fines de protección de los subcontratistas que participan en la ejecución del contrato y la necesidad de garantizar el buen fin de esa ejecución. Ese fin y esa necesidad no se respetan si se mantiene la actual jurisprudencia ya que, si la cesión de créditos no tiene efectos hasta que se aprueba la certificación y se traban embargos sobre el contratista antes de ese momento, el subcontratista cesionario que participa en la ejecución del contrato no ve garantizado el pago al que tiene derecho y por el que Administración debe velar. Y si el subcontratista es relegado en el pago frente a los embargos, entonces se perjudica directamente a quien con su labor contribuye a la correcta ejecución del contrato, sin ser responsable de las deudas que el contratista pueda mantener con terceros.

En otros términos: si cabe embargar las certificaciones debidas al contratista para pagar a los subcontratistas (art. 216.7.b del TRLCSP), ningún sentido tiene interpretar el art. 218 del TRLCSP en el sentido de que la cesión de créditos a un subcontratista no surte efectos hasta que se aprueba la certificación, pues entonces serán oponibles al subcontratista los embargos que pesen sobre el contratista cedente anteriores a la certificación..."

Concluyendo, respecto de esta primera cuestión, que "En suma, la actual jurisprudencia sobre la cesión de créditos de contratos públicos merece ser reconsiderada y matizada. Puede compartirse que, conforme a los arts. 217 y 216.4 TRLCSP, la obligación de pago al cesionario no surge para la Administración hasta que esta aprueba la certificación.

Pero lo que no puede aceptarse es que se anulen los efectos de la cesión al momento de aprobación de las certificaciones. Por tanto, el art. 218 del TRLCSP, en línea con la doctrina civilista, debe interpretarse en el sentido de que la cesión de créditos de un contratista a un subcontratista despliega efectos desde la notificación de la cesión a la Administración, de modo que desde ese momento todos los pagos deben realizarse directamente al subcontratista cesionario en el momento en que se apruebe cada certificación."

Respecto de la segunda cuestión, considera que la Sentencia recurrida infringe los arts. 216.7.b, 232.1 y 235, apartados 1 y 3 del TRLCSP, en tanto que la certificación nº 9 no era la liquidación del contrato, sino una certificación más (niega incluso que fuera la certificación final), a la que es de plena aplicación el 216.7; o, a lo sumo y aun aceptando que fuera la certificación final, señala que las certificaciones de los contratos de obra, sean ordinarias o finales, son siempre un pago a cuenta de la liquidación final, con cita de (entre otros) el art. 235.1 y 3 TRLCSP; por lo que les es de aplicación el referido párrafo del 216. Y añade que "Dicho precepto contiene la siguiente salvedad a la regla de la inembargabilidad: «sin perjuicio de lo establecido en las normas tributarias y de la Seguridad Social». Por tanto, ha de estarse a las normas tributarias o de la Seguridad Social para determinar si es posible embargar certificaciones de obra.

Pues bien, ninguna de esas normas establece tal posibilidad..."

Y que, en todo caso, dada la condición de subcontratista y suministrador del cesionario de la certificación nº 9, esta "era inembargable por la AEAT, la TGSS u órganos judiciales conforme al art. 216.7.b TRLCSP."

Por ello pide que se fije la siguiente jurisprudencia:

"(i) Los arts. 216.4, 217 y 218 del TRLCSP (actuales 200, 199 y 198.4 de la LCSP), en relación con los arts. 1.112 y 1.271 del Código Civil, deben interpretarse en el sentido de que los efectos de la cesión de créditos de un contrato público formalizado, acordada entre un contratista y un subcontratista, se despliegan desde el momento en que se produce la notificación fehaciente de aquella cesión a la Administración, lo que determina que, desde ese momento, los créditos cedidos no se verán afectados por los embargos que recaigan sobre

el contratista cedente, sin perjuicio de que la obligación de pago directo al cesionario surja en el momento en que se expida cada certificación.

(ii) Los arts. 216.7.b, 232.1 y 235, ap. 1 y 3 del TRLCSP (actuales 198.7.b 240.1, 243.1 ap. y 3 de la LCSP) deben interpretarse en el sentido de que la certificación final de un contrato de obras tiene la consideración de pago a cuenta de la liquidación final del contrato a efectos de aplicar la regla de inembargabilidad del art. 216.7.b del TRLCSP, lo que determina que dichos pagos a cuenta no puedan ser embargados cuando hayan sido cedidos a subcontratistas y suministradores cuya intervención es esencial para la ejecución del contrato de obras."

Por otra parte, el escrito de oposición se funda, respecto de la primera cuestión, en nuestra Jurisprudencia (STS 53/2020, de 22 de enero y la STS 1693/2022, así como la STS 867/2023). Realiza una lectura de la doctrina administrativa citada de contrario de la que llega a una conclusión diversa, y señala:

"Por último, en cuanto a la toma en consideración de las cesionarias como empresas de factoring en los pronunciamientos anteriores, y de suministradora de materiales en el actual; además de lo señalado anteriormente, conviene poner de manifiesto que los embargos ejecutados fueron ordenados por la Tesorería General de la Seguridad Social y por un juzgado de lo Social, es decir que se trata de "deudas" de la contratista con sus trabajadores. Como ya fue expuesto por esta parte en los escritos anteriores, de la actuación de la cedente (la contratista) podría deducirse una intención de incumplimiento de sus obligaciones sociales, al ceder -y mantener la cesión- de sus créditos con la Administración en favor de su suministradora, sabiendo que tenía deudas pendientes con sus empleados. Las pretensiones de la recurrente colocarían las expectativas de los trabajadores en una situación realmente precaria; ya que, de transmitirse el crédito en favor de la cesionaria, escasa liquidez podría quedarle a la cedente para cumplir con sus obligaciones con aquellos.

En definitiva, entendemos que la primera cuestión que reviste interés casacional ha sido suficientemente resuelta en las Sentencias del Tribunal Supremo 1693/2022 y 867/2023; sin que exista razón -y menos las esgrimidas por la recurrente- que justifique un nuevo pronunciamiento que las matice, completa o corrija. Por lo que, a la primera cuestión de interés casacional, la respuesta deberá ser: por lo que al nacimiento de la obligación de pago directo al cesionario se refiere, el momento en el que se despliegan los efectos de una cesión de créditos en un contrato público será el momento en que se expida y apruebe cada certificación en favor del contratista cedente."

Añade: "Y en lo que se refiere al caso concreto, entendemos que la desestimación de esta primera cuestión hace innecesario un pronunciamiento en casación sobre la siguiente, pues al no transmitirse el derecho de cobro hasta la emisión de la certificación, el carácter embargable o no de esta última (la 9) sería irrelevante al haberse recibido ya la orden de retención."

Respecto de la segunda cuestión, en todo caso y en esencia, se ampara en la STC 169/1993, y señala:

"En atención a lo expuesto, discrepamos de las conclusiones de la recurrente:

1. La certificación final, a diferencia de las parciales, no funcionan como "pago a cuenta".
2. El carácter inembargable sólo es predicable con respecto a las certificaciones parciales, cuando el contrato está en ejecución y no a la certificación final, con la prestación ya cumplida.
3. La sentencia recurrida en casación no confunde la certificación final con la liquidación del contrato, ya que en virtud del art. 235.2 TRLCSP "si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la Administración contratante y representante de ésta, las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía", y del art. 235.1 "dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas".

Por consiguiente, en relación con la segunda cuestión de interés casacional, entendemos que la respuesta debe ser la siguiente: la certificación final de un contrato de obra no tiene la consideración de pago a cuenta a efectos de aplicar la regla de la inembargabilidad del artículo 216.7.b 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 (actual artículo 198.7.b de 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)."

SEGUNDO. - Sobre el marco normativo aplicable.

El 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 (a partir de ahora, TRLCSP), aplicable "ratione temporis", señala:

Artículo 218. "Transmisión de los derechos de cobro.

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."

Y el artículo 217, al que este se remite:

"Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas.

Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 216.4 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda. El órgano judicial adoptará la medida cautelar, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última. La sentencia condenará en costas a la Administración demandada en el caso de estimación total de la pretensión de cobro."

Artículo 216. "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 hubiesen 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 aprobación de 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, sin perjuicio de lo 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. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 222.4 y 235.1, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación, siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor en el sentido del artículo 9 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.

...7. Sin perjuicio de lo establecido en las normas tributarias y de la Seguridad Social, los abonos a cuenta que procedan por la ejecución del contrato sólo podrán ser embargados en los siguientes supuestos:

- a) Para el pago de los salarios devengados por el personal del contratista en la ejecución del contrato y de las cuotas sociales derivadas de los mis Certificaciones y abonos a cuenta.
- b) Para el pago de las obligaciones contraídas por el contratista con los subcontratistas y suministradores referidas a la ejecución del contrato."

Y el artículo 232:

"Certificaciones y abonos a cuenta.

1. A los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente, en los primeros diez días siguientes al mes al que correspondan, certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, salvo prevención en contrario en el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuyos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprenden.
2. El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, en las condiciones que se señalen en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares y con-forme al régimen y los límites que con carácter general se determinen reglamentariamente, debiendo asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía."

En el artículo 235:

"Recepción y plazo de garantía.

1. A la recepción de las obras a su terminación y a los efectos establecidos en el artículo 222.2 concurrirá el responsable del contrato a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, si se hubiese nombrado, o un facultativo designado por la Administración representante de ésta, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista asistido, si lo estima oportuno, de su facultativo.

Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato en el plazo previsto en el artículo 216.4 de esta Ley.

2. Si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la Administración contratante y representante de ésta las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía.

Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquéllos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato.

3. El plazo de garantía se establecerá en el pliego de cláusulas administrativas particulares atendiendo a la naturaleza y complejidad de la obra y no podrá ser inferior a un año salvo casos especiales.

Dentro del plazo de quince días anteriores al cumplimiento del plazo de garantía, el director facultativo de la obra, de oficio o a instancia del contratista, redactará un informe sobre el estado de las obras. Si éste fuera favorable, el contratista quedará relevado de toda responsabilidad, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, procediéndose a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al pago de las obligaciones pendientes que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días. En el caso de que el informe no fuera favorable y los defectos observados se debiesen a deficiencias en la ejecución de la obra y no al uso de lo construido, durante el plazo de garantía, el director facultativo procederá a dictar las oportunas instrucciones al contratista para la debida reparación de lo construido, concediéndole un plazo para ello durante el cual continuará encargado de la conservación de las obras, sin derecho a percibir cantidad alguna por ampliación del plazo de garantía.

4. No obstante, en aquellas obras cuya perduración no tenga finalidad práctica como las de sondeos y prospecciones que hayan resultado infructuosas o que por su naturaleza exijan trabajos que excedan el concepto de mera conservación como los de dragados no se exigirá plazo de garantía.

...."

Por otra parte, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, señala:

"Artículo 166. Medición general y certificación final de las obras.

1. Recibidas las obras se procederá seguidamente a su medición general con asistencia del contratista, formulándose por el director de la obra, en el plazo de un mes desde la recepción, la medición de las realmente ejecutadas de acuerdo con el proyecto. A tal efecto, en el acta de recepción el director de la obra fijará la fecha para el inicio de dicha medición, quedando notificado el contratista para dicho acto. Excepcionalmente, en función de las características de las obras, podrá establecerse un plazo mayor en el pliego de cláusulas administrativas particulares.
2. El contratista tiene la obligación de asistir a la toma de datos y realización de la medición general que efectuará el director de la obra.
3. Para realizar la medición general se utilizarán como datos complementarios la comprobación del replanteo, los replanteos parciales y las mediciones efectuadas desde el inicio de la ejecución de la obra, el libro de incidencias, si lo hubiera, el de órdenes y cuantos otros estimen necesarios el director de la obra y el contratista.
4. De dicho acto se levantará acta en triplicado ejemplar que firmarán el director de la obra y el contratista, retirando un ejemplar cada uno de los firmantes y remitiéndose el tercero por el director de la obra al órgano de contratación. Si el contratista no ha asistido a la medición el ejemplar del acta le será remitido por el director de la obra.
5. El resultado de la medición se notificará al contratista para que en el plazo de cinco días hábiles preste su conformidad o manifieste los reparos que estime oportunos.
6. Las reclamaciones que estime oportuno hacer el contratista contra el resultado de la medición general las dirigirá por escrito en el plazo de cinco días hábiles al órgano de contratación por conducto del director de la obra, el cual las elevará a aquél con su informe en el plazo de diez días hábiles.
7. Sobre la base del resultado de la medición general y dentro del plazo que establece el apartado 1, el director de la obra redactará la correspondiente relación valorada.
8. Dentro de los diez días siguientes al término del plazo que establece el apartado 1, el director de la obra expedirá y tramitará la correspondiente certificación final.
9. Dentro del plazo de dos meses, contados a partir de la recepción de la obra, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada, en su caso, al contratista dentro del plazo de dos meses a partir de su expedición a cuenta de la liquidación del contrato. En el supuesto de que de conformidad con la excepción prevista en el apartado 1 se fijare un plazo superior a un mes para la medición de las obras, la aprobación de la certificación final no podrá superar el plazo de un mes desde la recepción de la contestación del contratista al trámite de audiencia a que hace referencia el apartado 5.

Artículo 167. Obligaciones del contratista durante el plazo de garantía.

1. Durante el plazo de garantía cuidará el contratista en todo caso de la conservación y policía de las obras con arreglo a lo previsto en los pliegos y a las instrucciones que diere el director de la obra.
2. Si descuidase la conservación y diere lugar a que peligre la obra se ejecutarán por la Administración y a costa del contratista los trabajos necesarios para evitar el daño.

... Artículo 169. Liquidación en el contrato de obras.

1. Transcurrido el plazo de garantía, si el informe del director de la obra sobre el estado de las mismas fuera favorable o, en caso contrario, una vez reparado lo construido, se formulará por el director en el plazo de un mes la propuesta de liquidación de las realmente ejecutadas, tomando como base para su valoración las condiciones económicas establecidas en el contrato.
2. La propuesta de liquidación se notificará al contratista para que en el plazo de diez días preste su conformidad o manifieste los reparos que estime oportunos.
3. Dentro del plazo de dos meses, contados a partir de la contestación del contratista o del transcurso del plazo establecido para tal fin, el órgano de contratación deberá aprobar la liquidación y abonar, en su caso, el saldo resultante de la misma."

Y nuestro Código Civil:

"Artículo 1112.

Todos los derechos adquiridos en virtud de una obligación son transmisibles con sujeción a las leyes, si no se hubiese pactado lo contrario.

Artículo 1526.

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 1.218 y 1.227.

Si se refiere a un inmueble, desde la fecha de su inscripción en el Registro.

Artículo 1527.

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

Artículo 1271.

Pueden ser objeto de contrato todas las cosas que no están fuera del comercio de los hombres, aun las futuras.

Sobre la herencia futura no se podrá, sin embargo, celebrar otros contratos que aquéllos cuyo objeto sea practicar entre vivos la división de un caudal y otras disposiciones particionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 1056.

Pueden ser igualmente objeto de contrato todos los servicios que no sean contrarios a las leyes o a las buenas costumbres."

TERCERO. - La decisión de la Sala.

1. Sobre la primera cuestión planteada en el Auto de admisión:

La primera cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, tal como se expone en el auto de la Sección Primera de esta Sala, consiste en determinar, por lo que al nacimiento de la obligación de pago directo al cesionario se refiere, el momento en el que se despliegan los efectos de una cesión de créditos en un contrato público, con especial atención a si nacen desde el momento en que se produce la notificación fehaciente de aquella cesión a la Administración -como resultaría de la aplicación de los preceptos citados de nuestro Código Civil- o si, por el contrario, lo hacen desde el momento en que se expida y apruebe cada certificación en favor del contratista cedente.

Pues bien, anticipemos que no apreciamos que la Sentencia de instancia haya infringido a este respecto los preceptos que han de ser interpretados, sino que ha resuelto de modo acorde con doctrina que ya hemos de considerar consolidada, como la fijada en la Sentencia 867/23, de 26-6-23, RCA 5769/20, que se refería a un asunto esencialmente similar al que enjuiciamos; también constaba acreditada la notificación fehaciente al contratante del contrato de cesión de créditos derivados de un contrato administrativo, y entre tal momento y la expedición de las correspondientes facturas, se notifican varios embargos dictados respecto del cedente para responder del pago de deudas tributarias y de cotizaciones sociales. Esta Sentencia nos es especialmente útil a los efectos que nos ocupan, pues contiene numerosas referencias a doctrina anterior. Se decía allí, respecto del articulado que dio lugar al texto refundido que se interpreta en este nuestro recurso:

"Se plantea la cuestión de si es posible la cesión de créditos futuros derivados de la ejecución de un contrato de sector público; y si la cesión de créditos derivada de la ejecución de un contrato, notificada fehacientemente a la administración contratante, enerva el embargo que pueda decretarse, en este caso, por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y por la Tesorería General de la Seguridad Social, por la deuda generada por la contratista cedente.

...El auto de admisión del recurso identifica las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: artículo 100 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; sin perjuicio, señala el propio auto, de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El citado artículo 100 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (luego sustituido por el artículo 218 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y, posteriormente, por el artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), establece lo siguiente (y se cita)

TERCERO. - Jurisprudencia de esta Sala acerca de las cuestiones controvertidas.

En sentencia de la Sección 4ª de esta Sala nº 53/2020, de 22 de enero (recurso contencioso-administrativo 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 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.

En el F.J. 6º de la citada sentencia se contiene, 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 coheretarse 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...

La anterior línea de razonamiento de la Sección 4ª de esta Sala ha sido mantenida por esta Sección 3ª en nuestra sentencia nº 1693/2022, de 19 de diciembre (casación 5250/2020) en la que señalábamos de nuevo las diferencias existentes entre la legislación civil y la específica regulación en el ámbito administrativo destacando que, en esta última, cuando se trata de la cesión de créditos futuros se indica que lo cedible no es el derecho de crédito sino el llamado «derecho de cobro», como se indica en los artículos 100 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, 218 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, y, de igual modo, el artículo 200 de la Ley 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, sobre los bienes entregados o los servicios prestados.

Por tales razones, esta sentencia de 19 de diciembre de 2022 (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.- Traslación de las consideraciones expuestas al caso que se examina. 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 ya el enjuiciamiento de la sentencia recurrida en casación, de cuya fundamentación jurídica hemos transcrito antes la parte más sustancial. Y desde ahora queda anticipado que la sentencia que resuelve el recurso de apelación -como la sentencia del Juzgado que en ella se confirma- es enteramente respetuosa con aquella jurisprudencia...

Y por ello, allí se concluye:

"...a esta cesión de "facturas" referida a servicios que aún no se habían prestado le son plenamente trasladables las consideraciones contenidas en la jurisprudencia que antes hemos reseñado sobre 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.

En consecuencia, no existe en este caso una cesión efectiva del crédito a la que pueda reconocerse la virtualidad de enervar los embargos decretados por la Agencia Estatal de la Administración tributaria y por la Tesorería General de la Seguridad Social por deudas generada por la contratista cedente."

En la misma línea, la Sentencia 1.329/2024, de 18 de julio, RCA 5610/2021, reitera la misma doctrina, aplicándolo a un específico caso de certificaciones de obra.

En definitiva, nuestra Jurisprudencia concluye en la improcedencia de aplicar supletoriamente el Código civil cuando existe una específica regulación administrativa, que -en lo que nos ocupa- no se refiere a la cesión del derecho de crédito sino al derecho de cobro; y este no nace, por interpretación contextual del 218.1 TRLCSP en relación con el 217 y 216.4, hasta que se expiden, en el caso del contrato de obras, las correspondientes certificaciones. Y, en consecuencia, hasta dicha expedición no existe una cesión efectiva del crédito que pueda oponerse a los embargos que se decreten contra el cedente.

No consideramos que haya fundamento para alterar esta doctrina.



En particular, las apreciaciones del recurrente sobre el significado y alcance del párrafo 5 del 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, no nos atañen, en tanto que no se aplica al caso que nos ocupa.

Tampoco el artículo 216.7 b) del TRLCSP, que permite el embargo de abonos a cuenta "Para el pago de las obligaciones contraídas por el contratista con los subcontratistas y suministradores referidas a la ejecución del contrato", nos lleva a conclusión distinta en beneficio del suministrador al que se hayan cedido los créditos, puesto que su tenor no hace referencia a la cesión de créditos y no es suficiente para contradecir la interpretación literal y contextual consolidada y antes referida. Debemos añadir que los artículos 228 y 228 bis del TRLCSP establecen diversas garantías del pago a subcontratistas y suministradores, sin hacer referencia alguna a este extremo.

Por lo que, en definitiva, no entendemos necesario rectificar, modular o matizar nuestra doctrina en esta primera cuestión.

2. Sobre la segunda cuestión de interés casacional

Debemos también determinar si la certificación final de un contrato de obra tiene o no la consideración de pago a cuenta en tanto en cuanto no se apruebe la liquidación del contrato, a efectos de aplicar la regla de la inembargabilidad del artículo 216.7.b) 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 (actual artículo 198.7.b) de 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).

Comencemos por decir que la Sentencia de instancia se refiere a la liquidación final, y no a la certificación final, en relación con la certificación nº 9; pero como el crédito documentado es incontrovertiblemente una certificación, sin que conste la existencia de liquidación final, responderemos a aquella caracterización como certificación final de obra.

Sentado lo anterior, la caracterización de la certificación final como pago a cuenta es indiscutible, dado que así la denomina la normativa aplicable: el artículo 235 TRLCSP -titulado "Recepción y plazo de garantía" señala que "Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato en el plazo previsto en el artículo 216.4 de esta Ley."

Y, con ocasión de fijar doctrina sobre la posible rectificación de diversos conceptos en la liquidación final, declaramos expresamente tal carácter de pago a cuenta de la certificación final de obras, no solo en la Sentencia de esta Sala de 23 de diciembre de 2021 (RCA 5484/2019), sino con toda claridad en nuestra Sentencia 1465/2023 de 16 de noviembre, en que señalamos (apartado 7, FJ 3º):

"...el certificado final de las obras ejecutadas, en lo que se refiere a las prestaciones económicas derivadas del contrato, es un acto provisional o a cuenta de la liquidación final del contrato y, por tanto, los pagos derivados de la certificación final de las obras son susceptibles de regularización o ajuste en la liquidación final del contrato, sin necesidad de acudir para ello a la declaración de lesividad de la certificación final de las obras ejecutadas".

Aun en la más reciente Sentencia 1904/2024, de 2 de diciembre, RCA 4789/21, para resolver la cuestión, en relación a la liquidación de contrato de obras, de si el órgano de contratación se puede apartar del criterio sobre revisión de precios aprobado en virtud de un acto administrativo firme (resolución aprobatoria de la certificación final de obra) mediante un acto administrativo posterior (resolución aprobatoria de la liquidación) sin seguir los cauces procedimentales para ello (es decir, mediante la declaración de lesividad del vigente artículo 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), reiteramos la misma doctrina.

Ahora bien, de ello no se deriva que a la certificación final de obra le sea de aplicación el régimen de inembargabilidad previsto en el artículo 216.7 del TRLCSP.

Así, y en una interpretación contextual de tal precepto, la certificación final de obra no puede equipararse a las certificaciones y abonos a cuenta que podríamos llamar "ordinarios" previstos en el artículo 232: estos se verifican durante la ejecución del contrato, y, como bien resume la Sentencia del Tribunal Constitucional 169/1993, a la que volveremos a referirnos "in extenso", "las certificaciones son títulos que incorporan un derecho de crédito del contratista frente a la Administración con arreglo a los cuales puede ésta verificar abonos, parciales y provisionales, del importe del contrato a fin de facilitar, desde el punto de vista financiero, la mejor ejecución y conclusión de las obras."

Mientras que, como resulta del artículo 235 de TRLCSP y de los artículos 166, 167 y 169 del Reglamento General de la Ley de Contratos, la certificación final se expide una vez finalizada la ejecución de la obra, y no es definitiva solo en tanto que está pendiente la comprobación del estado de las obras durante el plazo de garantía y las correcciones que procedan sobre las cantidades pagadas a cuenta. Como dijo la última Sentencia del Tribunal Supremo citada:

"Una cosa es que en el momento en que se expide la CFO se entienda que se produce la conformidad de la Administración con el estado de las obras entregadas, sin perjuicio de lo que pueda resultar durante el plazo de garantía, y en esa medida pueda entenderse igualmente cumplida la obligación de realizar y entregar la obra (de acuerdo con la jurisprudencia y doctrina administrativa que el propio recurrente cita), y otra cosa distinta es que el contrato esté extinguido que, obviamente, no lo está, pues siguen vigentes otras obligaciones recíprocas que forman parte igualmente del sinalagma contractual y que, en consecuencia, siguen obligando a las partes estando por lo tanto, los derechos económicos de estas en una situación de pendencia a la espera de circunstancias que pueden darse como, por ejemplo, la materialización de alguno de los riesgos cubiertos por la garantía o el reajuste de la revisión de precios si, por una razón justificada y explicitada, no se pudo reajustar previamente en las certificaciones."

Como vemos, y según esta nuestra Jurisprudencia, con la certificación final de obra se entiende cumplida la obligación de realizar y entregar la obra; distinto al caso de las certificaciones "ordinarias", que son pagos a cuenta durante su ejecución a fin de facilitar, desde el punto de vista financiero, la mejor ejecución y conclusión de la obra.

Y esta distinción es trascendente, pues no puede prescindirse para interpretar la normativa, desde un punto de vista teleológico, de la doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional y alegada por el recurrido, en la ya citada Sentencia 169/1993, que interpreta una normativa precedente con similar redacción, y que señala, tras definir las certificaciones de obra en el modo ya visto y referirse a la normativa aplicable y a sus precedentes:

"Lo que ahora hemos de ver es si esta regla de inembargabilidad resulta o no conciliable con lo dispuesto en los arts. 14 y 24.1 de la Constitución, preceptos citados en una y otra de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad.

2. Una ya reiterada doctrina de este Tribunal ha establecido que las reglas legales introductoras de cláusulas especiales de inembargabilidad deben ser contrastadas, cuando así se demande, con lo dispuesto en los arts. 14 y 24.1 de la Constitución, a fin de apreciar si tales previsiones se atemperan a la interdicción constitucional de la discriminación (SSTC 54/1983, 151/1985 y 12/1986) y al derecho de todos, también, a obtener una efectiva tutela judicial, derecho, este último, que garantiza, en lo que ahora importa, la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (SSTC 123/1988 y 113/1989). En lo que se refiere, específicamente, a los límites que en esta materia impone, en primer lugar, el principio constitucional de igualdad, cabe aquí recordar que no serán conciliables con la Constitución las reglas especiales de inembargabilidad que carezcan de un fundamento o fin racional o que, aun teniéndolo, incurran en falta manifiesta de proporcionalidad, pues tanto en una como en otra hipótesis los límites adicionales a la embargabilidad general ex art. 1.449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil se presentarían como injustificadas singularizaciones privilegiadas en favor de determinado tipo de deudores. A partir de la doctrina general que así resumimos es preciso considerar las características propias de la regla legal cuestionada ahora.

Es ésta, sin duda, una regla diferenciadora en orden a la embargabilidad de las certificaciones de crédito, pero no porque introduzca en favor del titular de estas últimas una previsión de favor en cuya virtud este específico derecho de crédito quede sustraído a la ejecución forzosa. Las certificaciones son embargables en su total importe, si bien solo a fin de responder de unas concretas deudas del contratista (salarios devengados en la propia obra y cuotas sociales derivadas de los mismos), de tal modo que la diferenciación legal relevante y significativa –la que ha de ser valorada a la luz de la igualdad– es aquí solo la que la norma introduce entre los acreedores del contratista titulares de aquellos créditos así «privilegiados» y cualesquiera otras personas que ostenten también frente a aquél un derecho al pago de determinada cantidad reconocido en resolución firme pero con fundamento en otros títulos obligacionales. Pues bien, identificada de este modo la comparación aquí procedente, es forzoso concluir que de la misma no cabe inferir conculcación alguna del principio constitucional de igualdad. Así lo reconoció ya este Tribunal en su ATC 818/1985 –citado ante nosotros por la Fiscalía General y por la Abogacía del Estado– y así también, por razones idénticas, hemos de reiterarlo ahora.

Recordamos en aquella resolución que la inembargabilidad de las certificaciones de obra está ligada al carácter mismo de estos títulos, que dan lugar a pagos a buena cuenta, con el resultado de que las cantidades abonadas al contratista no pasan con carácter definitivo a su patrimonio, sino que constituyen de algún modo –observamos entonces– fondos públicos afectos a la obra o servicio (fundamento jurídico 2.). Siendo esto

así, ningún reproche cabe hacer a la Ley, desde el principio de igualdad, por el hecho de que solo permita el embargo de estas certificaciones en dos supuestos –pago de salarios y de cuotas sociales– directamente ligados a la realización de la obra en curso, excluyendo la ejecución forzosa en cualesquiera otras hipótesis. No se discrimina con ello a las demás acreedoras, por otros títulos, del contratista, porque esta diferenciación a la hora de la ejecución forzosa está inequívocamente orientada a propiciar –vale repetir– la mejor realización y conclusión de la obra pública, finalidad que da sentido a la misma certificación de obra y que quedaría frustrada, como es notorio, si la misma o su importe se aplicasen a satisfacer cualesquiera otros débitos del contratista. Al establecer que con cargo al importe de estos derechos de crédito no cabrá otra ejecución que la que así redunde en favor de la obra pública no ha establecido el art. 47 de la L.C.E., en suma, una diferenciación arbitraria o carente de sentido ni desproporcionada y basta con constatarlo así para descartar que el precepto en cuestión infrinja el principio constitucional de igualdad."

Y aún añade:

"3. Tampoco el párrafo tercero del art. 47 puede tacharse de contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, sin indefensión (art. 24.1 de la Constitución), derecho fundamental que garantiza, sin duda, la ejecución de las resoluciones judiciales firmes. Así hemos tenido repetida ocasión de declararlo en las Sentencias citadas más arriba, resoluciones en las que, con todo, subrayamos también que corresponde al legislador establecer las concretas condiciones de realización de este derecho, mediación legislativa que, en lo que aquí importa, se puede proyectar asimismo en el señalamiento de límites a la embargabilidad, límites que pueden fundamentarse ya en la salvaguardia de un nivel económico mínimo para el deudor, ya –y esto es aquí lo relevante– en otras razones de interés público que lleven a excluir determinados bienes y derechos de la ejecución forzosa (STC 113/1989, fundamento jurídico 3.). Así ocurre en el presente caso. La reserva ejecutiva en favor de determinados acreedores que dispone la regla cuestionada entraña claro está, la exclusión de cualesquiera otros que pretendieran satisfacer sus créditos sobre las certificaciones de obra, pero esta reducción legal del conjunto de derechos embargables ni carece, como acabamos de ver, de un fundamento objetivo y racional ni entraña, por lo mismo, un sacrificio desproporcionado del derecho a la ejecución que ostentan los otros acreedores del contratista. El legislador puede establecer, mediante las normas de prelación de créditos (arts. 1.911 y siguientes del Código Civil), la posición preferente de unos acreedores sobre otros y puede también, como lo ha hecho en este art. 47 L.C.E. disponer que, sobre determinado derecho, ligado inseparablemente a la consecución de un fin público de realización de una obra, no quepa más acción ejecutiva que la que se armonice con esa misma finalidad pública. No se constriñe ilegítimamente con ello el derecho ex art. 24.1 de la Constitución, sino que se preserva y garantiza, más bien, el empleo de los fondos afectados a la obra pública en el destino que les es propio. Tampoco por esta causa es posible, pues, confirmar la duda de constitucionalidad expuesta en las cuestiones."

En definitiva, y como se deriva de esta doctrina, la inembargabilidad (con excepciones) de las certificaciones de obra (y otros pagos a cuenta) que se regula en el aplicable artículo 216.7 TRLCSP debe interpretarse en atención al carácter de estos títulos como fondos públicos afectos a la obra en curso, con el fin de propiciar la mejor realización y conclusión de la obra pública.

Pero estas razones interpretativas, que concurren respecto de las certificaciones de obra que hemos denominado "ordinarias" del artículo 232 TRLCSP, no concurren en el caso de las certificaciones finales de obras, puesto que la obra ya no está "en curso", sino que está concluida. Recepcionada la obra, el resultado ha sido obtenido, dejando de tener objeto la especial protección que brinda el 216.7. Ciertamente es que el contrato no queda extinguido, manteniéndose determinadas obligaciones del contratista durante el plazo de garantía (sobre todo, de conservación y reparación); pero obviamente no puede compararse el tenor y cuantía de estas obligaciones con la propia ejecución de la obra; existiendo además para su mejor fin otros instrumentos como la ejecución de la garantía prestada por el contratista, ex artículos 102 y 235.3 del TRLCSP.

En conclusión, so pena de incurrir en infracción de los arts 14 y 24 de la Constitución, por constituir un sacrificio desproporcionado del derecho a la ejecución que ostentan los acreedores del contratista, no se extiende a la certificación final de obras la garantía de inembargabilidad del artículo 216.7 del 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.

CUARTO.- Fijación de doctrina jurisprudencial

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara:

1º- En interpretación de los artículos 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, en relación con los artículos 217 y 216 del mismo texto legal:

Hemos de reiterar nuestra Jurisprudencia según la cual la cesión de los derechos derivados de un contrato administrativo de obras por parte del contratista, aun notificada fehacientemente a la Administración, no produce efectos y, por tanto, no puede oponerse a los embargos sobre el contratista notificados al contratante, antes de la expedición de las certificaciones de obra.

2º-En interpretación del artículo 217.6 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, en relación con los artículos 232 y 235 del mismo texto legal, y en relación con los artículos 166, 167 y 169 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

No se aplica a la certificación final de obras la garantía de inembargabilidad del artículo 216.7 del 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, que no se considera abono a cuenta por la ejecución del contrato, a estos efectos.

QUINTO. Sobre la desestimación del recurso de casación

Aplicando la doctrina fijada en el fundamento Cuarto al supuesto de autos, solo cabe desestimar el recurso de casación, al ser esencialmente correcta la interpretación hecha por el Tribunal de instancia tanto respecto de la inoponibilidad a los embargos de la cesión de créditos derivados del contrato, al ser posteriores a su notificación a la Administración contratante pero anteriores a la expedición de la propia certificación; como en la inaplicación del artículo 216.7 TRLCSP, aunque se tratara de la certificación final y no de la liquidación final de la obra.

En este último extremo, pone en cuestión el recurrente que se tratara de la certificación final de obra, señalando que era una certificación ordinaria; pero no procede, ex artículo 87 bis LJCA, que revisemos en casación el hecho fáctico que sí se deriva de la Sentencia recurrida de que es la última derivada del contrato; y, como tal, la certificación final.

SEXTO- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación; sin que se haga tampoco imposición de las costas de instancia, al haberse tratado de una cuestión, al menos en lo que se refiere a la segunda cuestión planteada, que generaba dudas de Derecho, como queda de manifiesto por la admisión de esta casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación de los artículos 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, en relación con los artículos 217 y 216 del mismo texto legal; así como artículo 217.6, en relación con los artículos 232 y 235 del mismo texto legal, y en relación con los artículos 166, 167 y 169 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

Primero. - Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la QUIMIASFALT S. L. L. contra Sentencia 479/2021 de 03/12/2021 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso de apelación 7116/2021 interpuesto contra la sentencia de fecha 24/03/2021 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Santiago de Compostela en el recurso contencioso-administrativo 360/2019.

Segundo. - No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, ni en la instancia.

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

Así se acuerda y firma.