



Roj: **STS 3037/2023 - ECLI:ES:TS:2023:3037**

Id Cendoj: **28079130032023100110**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **26/06/2023**

Nº de Recurso: **5769/2020**

Nº de Resolución: **867/2023**

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

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Santiago de Compostela, núm. 1, 19-12-2019,**
STSJ GAL 2536/2020,
ATS 534/2022,
STS 3037/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 867/2023

Fecha de sentencia: 26/06/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5769/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/06/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

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

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

Transcrito por: dvs

Nota:

R. CASACION núm.: 5769/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 867/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D.ª María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 26 de junio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 5769/2020 interpuesto por PAGARALIA, S.L., representada por la Procuradora Dª Inés María Álvarez Godoy, contra la sentencia nº 125/2020, de 12 de junio de 2022, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que resuelve el recurso de apelación (apelación 7066/2020) dirigido con la sentencia nº 265/2019, de 19 de diciembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Santiago de Compostela (recurso contencioso-administrativo, procedimiento ordinario, 464/2017). Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida el SERVICIO GALLEGO DE SALUD, representado por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación de Pagaralia, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Gerente de la Estructura Organizativa de Gestión Integrada del Servicio Gallego de Salud de Santiago de Compostela de 30 de agosto de 2017 que desestima la reclamación de pago de facturas presentada por la entidad Pagaralia S.L.U. en calidad de cesionaria de créditos de la mercantil Ambunova a servicios sanitarios S.L. en concepto de servicios de transporte sanitario y secundario.

El recurso fue desestimado por sentencia nº 265/2019, de 19 de diciembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Santiago de Compostela (recurso contencioso-administrativo, procedimiento ordinario, 464/2017).

SEGUNDO.- Contra la sentencia del Juzgado interpuso la representación de Pagaralia, S.L. recurso de apelación que fue desestimado por sentencia nº 125/2020, de 12 de junio de 2022, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que resuelve el recurso de apelación (apelación 7066/2020).

Esta sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en su fundamento de derecho primero, sintetiza la controversia planteada en el proceso de instancia y en apelación en los siguientes términos:

<< PRIMERO.- Precedido de la oportuna convocatoria y posterior adjudicación, con fecha 04.07.08 suscriben el secretario xeral del Servicio Galego de Saúde y el representante de la sociedad mercantil "Monts, SL" un contrato para la prestación de servicios de transporte sanitario no urgente y secundario urgente de hospitales en la zona de Barbanza-Muros, cuyo plazo de ejecución finalizaba el 31.12.11, con posibilidad de prórroga hasta un total de cuatro años; durante su vigencia se formaliza el 20.12.12 la cesión del contrato en favor de la sociedad mercantil "Ambunova Servicios Sanitarios, SL", al tiempo que, por razones de interés público, se va dando continuidad al contrato hasta el 31.12.16. Con fecha 01.06.16 tiene entrada en el registro del organismo sanitario un escrito al que une documentación sobre formalización el 20.05.16 de la cesión de los créditos que relaciona y de los futuros de la contratista en favor de la sociedad mercantil "Pagaralia, SL", al tiempo que se reclama el pago en favor de esta de siete facturas por servicios prestados entre los meses de junio a septiembre de ese año, por un importe total de 264.498,58 euros; entre esas facturas estaban las números XE0000000007 y XE-0000000008, por importes de 57.386,86 y 23.084,50 euros, respectivamente. Mediante diversas resoluciones de la directora de Procesos Asistenciales de la Estructura Organizativa de Xestión Integrada de Santiago de Compostela del mes de agosto de ese mismo año, se le requiere a la contratista que preste los servicios que se contrataron identificados en los anexos, por no haberlos realizado, a lo que no recibe respuesta. Entre tanto, recibe el organismo sanitario dos cédulas para que embargue los créditos que tuviera en favor de la sociedad mercantil "Ambunova Servicios Sanitarios, SL", para responder del pago de deudas tributarias y de cotizaciones sociales; consta que el 16.05.17 se ingresaron en favor de la Agencia Tributaria 26.114,10 y 11.542,25 euros, correspondientes a sendas facturas de la contratista que no habían sido objeto de cesión. Finalmente, con fecha 05.07.17 solicita la cesionaria que el Servicio Galego de Saúde le abone 144.513,02 euros, relativos a las dos facturas antes citadas, así como la número XE-0000000005, por importe de 57.386,86 euros (con sus intereses), que adjunta por primera vez, así como las conformidades de la cesión y la toma de razón que dio la autoridad sanitaria en fechas 20.06.16 (para la última factura citada) y 20.05.16 (para las anteriores), lo que se deniega por resolución de la gerente de 30.08.17, fundada en que tales facturas se aplicaron a los embargos ordenados, una vez deducidos algunos importes e ingresado el



resto a la cesionaria. Disconforme con esa resolución, la impugna su letrado en la vía jurisdiccional, pero sin éxito, pues la sentencia de la titular del Juzgado de ese orden número Uno de Santiago de Compostela de 19.12.19 le desestima su pretensión de pago de la citada suma de 144.513,02 euros, por cuanto una de las facturas no había sido objeto de cesión, por lo que fue correcto que se aplicara a los embargos que se habían ordenado para responder de los tributos y cotizaciones sociales que adeudaba la contratista cedente, como también fue correcta la aplicación de las otras dos facturas reclamadas, que, además, no se habían presentado electrónicamente.

Frente a esa sentencia interpone el letrado de la sociedad mercantil "Pagaralia, SL" demandante el presente recurso de apelación, en el que pretende su revocación y la íntegra estimación de la demanda para que sea condenado el organismo sanitario al pago de la suma que reclamó, con sus intereses, con fundamento en que éste tomó razón de la cesión de las tres facturas, por lo que la juzgadora de instancia tenía que haber acogido la pretensión de pago y erró en la prueba, al considerar que tales facturas se correspondían con la aplicadas a los embargos decretados; en su apoyo cita diversas sentencias y termina por hacer una referencia a los intereses y gastos de cobro.

A la pretensión revocatoria de la sentencia apelada y a sus motivos se opone el letrado del Servicio Galego de Saúde, que sostiene que las sentencias que se citan de adverso se refieren a supuestos diferentes del que aquí se analiza y que la juzgadora de instancia valoró correctamente la prueba y rechazó el pago de la primera factura, que no había sido objeto de cesión ni se correspondía con servicios realmente ejecutados, por lo que la suma correcta se aplicó a los embargos ordenados, al igual que las otras dos que se presentaron telemáticamente después, alteraron los importes de dos facturas precedentes.>>

Las razones en las que se fundamenta la desestimación del recurso de apelación las expone la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia en su fundamento de derecho segundo, cuyo contenido es el que sigue:

<< (...) SEGUNDO.- De entrada se tiene que indicar que, pese a haberse suscrito el contrato cuya incidencia aquí se fiscaliza el 04.07.08, haber sido cedido a otra empresa el 20.12.12 y haber transmitido después a ésta el derecho de cobro a la actora y ahora apelante el 20.05.16, el régimen aplicable es el regulado en el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, según se recogió con acierto tanto en los pliegos, como en el contrato y en las dos últimas resoluciones de continuidad por razones de interés público. Por el contrario, la resolución gerencial de 30.08.17, que es la que confirmó la sentencia apelada, no citó ese texto legal, sino el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que no era aplicable, como se infería de su disposición transitoria primera, al igual que de la misma disposición de la anterior Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público.

Con todo, los preceptos que aquí interesan son los que regulan la posibilidad de dar o no cumplimiento a las órdenes de embargo que hubieran decretado las autoridades y la transmisión de los derechos de cobro, y sobre tales extremos no existe diferencia alguna en las normas citadas; así, en el primer caso se aplica el artículo 99.7 del TRLCAP, que es de igual redacción que el posterior artículo 216.7 del TRLCSP, mientras que en el segundo caso se aplica el artículo 100 del TRLCAP, de la misma redacción que el artículo 218 del TRLCSP.

En el caso de los embargos, permite el artículo 99.7 del TRLCAP que se puedan aplicar a los importes que se adeuden a la contratista, pero tan sólo para responder de determinadas deudas generadas en la ejecución del contrato, sin perjuicio de lo previsto en las normas tributarias y de Seguridad Social, lo que remite a lo establecido en los artículos 169 y 170 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, 75, 76 y 81.a) del Reglamento general de recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, 38.5 del texto refundido de la Ley general de la seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y 91, 92 y 97 del Reglamento general de recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, que permiten embargar créditos para responder de ese tipo de deudas, de modo que fue ajustado a derecho que el organismo sanitario aplicara los créditos que le debía a la contratista para responder de las deudas embargadas por las autoridades competentes, que es lo que hizo el 16.05.17 con las dos facturas por el transporte hospitalario no urgente y secundario que la contratista realizó en el mes de agosto de 2016, por importes de 11.542,25 y 26.114,10 euros (folios 319, 325, 327 y 332).

Acerca de la cesión de los derechos de cobro, dispone el artículo 100 del TRLCAP que los contratistas que tengan derechos de cobro frente a la administración, podrán cederlos conforme a derecho y que para que tal cesión tenga plena efectividad frente a la administración, será requisito imprescindible que le notifiquen fehacientemente el acuerdo de cesión, de modo que, hasta tanto la cesión no se ponga en conocimiento de la administración, los mandamientos de pago al contratista surtirán efectos liberatorios, mientras que cuando tenga ya conocimiento del acuerdo de cesión, deberá expedir el mandamiento a favor del cesionario. Por lo tanto, de acuerdo con tal precepto, no hace falta la toma de razón a que se refieren los letrados de las partes,

ya que para que la cesión del crédito sea eficaz frente a la administración contratante, es suficiente con que se le notifique fehacientemente, de modo que la toma de razón de la cesión tendrá exclusivamente efectos internos, pero sin proyección alguna sobre el acuerdo de cesión válidamente realizado, que es un acto bilateral, lo que le diferencia del endoso, que es un unilateral del endosante (normalmente es una entidad bancaria). Por último, debe indicarse que, frente a la cesionaria, puede la administración contratante mostrar las mismas oposiciones que haría a la contratista, siempre que tales excepciones se refieran a hechos anteriores a la cesión, pero no cuando se deriven de conductas acaecidas con posterioridad (SsTS de 14.11.89, 17.07.90, 12.11.90, 31.10.92 y 01.10.99).

Pues bien, como se ha indicado, el acuerdo de cesión se refería a siete facturas que iban desde la XE-0000000001 a la XE-0000000008, sin que se mencionara la XE-0000000005, que se incorporó por primera vez en la reclamación que presentó la cesionaria el 05.07.17, pero sin que acompañara un nuevo acuerdo de cesión de los créditos, ya que volvió a adjuntar el original de 20.05.16, de modo que no comprende esta sala la razón por la que la autoridad sanitaria confirmó el 20.06.16 la cesión de ese crédito y tomó razón de él, tal y como consta al folio 311 del expediente administrativo, pero -lo que es más grave-, lo que no puede compartir es que, tras aplicar ese importe a los embargos decretados, se le entregara a la cesionaria la diferencia resultante que, según la resolución de 30.08.17, ascendió a 4.085,58 euros, pues si no existió ningún acuerdo de cesión de ese crédito, no podía tener derecho la actora y ahora apelante a su cobro. Tiene que advertirse que tales hechos sólo constan afirmados en esa resolución, pero no están acreditados; sea como fuere, en este punto tiene que confirmar esta sala la sentencia apelada.

Sí que fueron objeto de cesión las facturas XE-0000000007 (por un importe de 57.386,86 euros) y XE-0000000008 (de 23.084,50 euros), de lo que también consintió y tomó razón la autoridad sanitaria (folios 307 y 309), pero, al igual que sucedió con la anterior, tales facturas se referían a servicios que aún no se habían prestado, de modo que -con independencia de lo que señala la STS de 22.01.20, a propósito de que "en el ámbito de los contratos administrativos no cabe nunca la cesión de créditos futuros"-, podría suceder que, al final, se redujeran esos importes para ajustarlos a los servicios realmente prestados. A tal efecto se tiene que significar que la resolución de 30.08.17 afirmó que esas dos facturas se correspondían con las que fueron aplicadas el 16.05.17 a los embargos, lo que podría ser cierto, pues los conceptos de unas y otras son los mismos, esto es, el transporte hospitalario no urgente y secundario realizado en el mes de agosto de 2016 (folios 301, 302, 319 y 327), aunque los importes fueran diferentes, lo que se podría explicar en razón las observaciones que la autoridad sanitaria realizó por servicios prestados entre los días 5 y 15 de ese mes y que la contratista no atendió (folios 150 a 186).

En suma, también sobre el resultado de las dos facturas citadas confirma esta Sala el pronunciamiento de la sentencia apelada, lo que supone la desestimación de este recurso>>>.

TERCERO.- Notificada a las partes la sentencia que resuelve el recurso de apelación, preparó recurso de casación la representación procesal de Pagaralia, S.L., siendo admitido a trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de 20 de enero de 2022 en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a esta Sección Tercera.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< (...) Segundo. Las cuestiones que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son:

1º. Si es posible la cesión de créditos futuros derivados de la ejecución de un contrato de sector público.

2º. 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.

Tercero. Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, son las contenidas en el artículo 100 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), equivalente al actual artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA)>>

CUARTO.- La representación procesal de Pagaralia, S.L. formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito de fecha 15 de marzo de 2022 en el que, tras exponer los antecedentes del caso, se reprochan a la sentencia de instancia las siguientes infracciones:

1/ Infracción 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, por cuanto la lectura del citado artículo 100, concretamente sus ordinales primero y cuarto, permite colegir que la cedente, Ambunova, estaba facultada para ceder los créditos objeto de la presente controversia a mi representada, tal y como lo hizo, conforme a lo previsto en la normativa privada, concretamente en los artículos 1526 a 1536 del Código Civil y 346 y 347 del Código de Comercio, quedando la Administración demandada vinculada al pago obligatorio a mi mandante desde su notificación y toma de razón.

2/ Infracción del artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con el principio de confianza legítima y la jurisprudencia que lo interpreta, al obviar la sentencia que a la Administración, al tomar razón de las facturas objeto de litigio, le quedó vedada la facultad de oponer a la cesionaria las objeciones que le pudieran corresponder frente al pago de los créditos cedidos, por estar vinculada por sus propios actos.

3/ Vulneración de la constante y sentada doctrina jurisprudencial que determina la obligación de abonar al cesionario los créditos objeto de cesión una vez se haya verificado su notificación, con independencia de los embargos que terceros hayan trabado sobre los créditos de su pretérito titular. Citas diversas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Murcia, Aragón, Galicia y Cataluña.

Termina el escrito de la recurrente formulando las siguientes pretensiones:

<<1º. Que, con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del presente recurso a la contraparte.

2º. Que, como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición propia del Tribunal de instancia, y entre en el examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el objeto del litigio en la instancia;

3º. Y, en consecuencia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la Resolución de la EOXI ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santiago de Compostela, en los términos solicitados en el escrito de demanda formulada por mi representada contra la desestimación de la Reclamación de Deuda Pendientes de Pago interpuesta ante la EOXI, seguida ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Santiago de Compostela, con nº de autos de procedimiento ordinario 464/2017.>>

Esto es, se estime el recurso contencioso-administrativo anteriormente referenciado y se acuerde condenar al Servicio Gallego de Salud:

<<1/ a abonar a Pagaralia, S.L.U. la cantidad de ciento cuarenta y cuatro mil euros con quinientos trece céntimos de céntimos de euro (144.513,02 €); de los que: (i) 133.772,64 € corresponden al nominal del crédito impagado; (ii) 10.700,38 € corresponden, s.e.u.o., a intereses de demora, calculados desde la fecha en que se inició la mora en el pago de la factura, hasta el 13 de marzo de 2017; y (iii) otros 40 € corresponden a la suma fijada en el artículo 8 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

2/ a abonar a Pagaralia, S.L.U. los intereses de demora, calculados, conforme a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, Ley de Morosidad, que se sigan devengando hasta el completo pago del crédito cedido que ahora se reclama.

3/ al pago de la totalidad de las costas del procedimiento.>>

QUINTO.- Mediante providencia de 21 de marzo de 2022 se tuvo por interpuesto el recurso de casación y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiera formular su oposición.

SEXTO.- La representación de Servicio Gallego de Salud formalizó su oposición mediante escrito presentado con fecha 9 de mayo de 2022 en el que, frente a los argumentos esgrimidos por la recurrente expone, en síntesis, lo siguiente:

1/ Respecto de la primera de las cuestiones que reviste interés casacional, no resulta posible la cesión de créditos futuros frente a una Administración.

Si bien es cierto que la doctrina jurisprudencial viene admitiendo la posibilidad de cesión de toda clase de créditos, incluso aquellos que todavía no se hubiesen generado en el tráfico jurídico, lo cierto es que esta tesis no resulta aplicable a una Administración, que como gestora de intereses y capital público está sometida a una serie de controles y condiciones especiales que imponen normas de derecho público imperativo.

La primera regulación sobre esta cuestión aparecía en la ley de contratos de las Administraciones Públicas 2/2000 que en su artículo 100, bajo la rúbrica de transmisión de derechos de cobro, admitía la posibilidad de ceder los créditos que un acreedor ostentase frente a la Administración con arreglo a derecho, exigiendo para la efectividad de la cesión la notificación fehaciente del acuerdo. Posteriormente, el artículo 17 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, manteniendo la redacción de los dos primeros apartados, adiciona un tercero exigiendo que 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.

Esta regulación fue reproducida en la posterior ley de Contratos del Sector Público 30/2007 (artículo 201. Transmisión de los derechos de cobro), de cuya regulación se colige la imposibilidad de una cesión de créditos futuros, y ello por dos motivos diferentes: por un lado, se hace referencia a que los contratistas tengan derecho de cobro frente la Administración, lo que exige que la prestación se haya realizado total o parcialmente y haya sido recibida de conformidad por el órgano de contratación; por otra parte, se indica que 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, lo que conlleva necesariamente la obligación de notificar fehacientemente e identificar cada uno de los créditos ya existentes que se ceden sin que quepa la remisión global de créditos que ni siquiera han nacido en el tráfico.

Por ello, para que nazca un derecho de cobro frente a una Administración es indispensable, en primer lugar, la realización total o parcial de la prestación y, adicionalmente, su recibimiento y conformidad de la misma, que ha de estar documentado.

Dado que la cesión que permite el artículo 100 de la ley 2/2000 es exclusivamente la de derechos de cobro de acuerdo con el artículo 99, y el derecho de cobro sólo nace una vez que se ha realizado la prestación y esta es recibida a satisfacción por la entidad contratante, ha de concluirse necesariamente que frente a una Administración Pública sólo pueden cederse créditos ya existentes, quedando excluidos los futuros.

Así lo establece el art 100 cuando dispone "[...] Los contratistas que, conforme al artículo anterior, tengan derecho de cobro frente a la Administración, podrán ceder el mismo conforme a Derecho" y resulta también del artículo 99 al que remite el 100. De ello se deriva que el momento en que nace el derecho al cobro y por ello puede cederse es el de la expedición del documento que acredite la realización de la prestación.

A mayor abundamiento, ha de señalarse que para la cesión no sólo resulta necesario que hubiese nacido el derecho de cobro sino el deber de comunicación fehaciente de cada una de las cesiones pues tal y como regula el artículo 100 en su párrafo tercero: "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".

2/ Respecto de la segunda cuestión -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- la recurrente, presupuesta la licitud de la cesión de créditos futuros, sostiene que estos nacerían ya fuera de la esfera patrimonial del cedente e incorporados a la del cesionario y que por ello no se verían afectados por posteriores embargos de terceros pues los créditos ya nacerían titularidad del cesionario.

Para resolver esta cuestión, además de lo antes señalado, resultaría esencial determinar cuándo se produce el efecto traslativo de la cesión de créditos, es decir, en qué momento debe entenderse efectivamente producida la cesión, pasando los créditos a ser titularidad del cesionario. Para resolver esta cuestión debemos atender nuevamente a lo dispuesto 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, que regula la posibilidad de transmitir los créditos o derechos de cobro frente a la Administración, puesto en relación con el artículo 99.4 del mismo texto refundido.

De la lectura conjunta de ambos preceptos resulta que la cesión de créditos sólo producirá su efecto traslativo una vez que el crédito se encuentre vencido. Así resulta del artículo 100, que dice que podrá transmitir su derecho de cobro frente a la Administración quien se encuentre en la situación descrita en el artículo 99, esto es, una vez que haya transcurrido el plazo para el pago del precio. Por tanto, la eficacia traslativa del acuerdo de cesión existente, sin perjuicio de la obligación de notificación fehaciente a la Administración, únicamente se materializará en el momento en que el crédito nazca efectivamente, esto es, en el momento en que transcurra el plazo previsto en el art. 99.4 y concordantes de las sucesivas leyes de contratos.

De forma que una vez notificada la diligencia de embargo, cabe entender que la misma podría hacerse efectiva frente a todos aquellos créditos de la entidad cedente respecto de los cuales no haya transcurrido el plazo



previsto en el artículo 99.4, pues todavía no han nacido dichos créditos y por tanto no pueden reputarse efectivamente trasladados al patrimonio del cesionario de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 y 100.

De admitirse la interpretación contraria, esto es, que la cesión de créditos futuros produce efectos traslativos desde la notificación a la Administración del acuerdo de cesión y no en el momento en que nace el derecho de cobro, podrían darse situaciones fraudulentas o contrarias a la normativa sobre concurrencia y prelación de créditos, pues el cesionario de créditos futuros vería satisfecho su derecho al cobro con preferencia a otros acreedores que gozan de mejor derecho en el momento del efectivo nacimiento de ese crédito, alterando el orden legalmente previsto para los supuestos de pluralidad de créditos.

En conclusión, en la cesión de créditos el efecto traslativo no se produce por la mera notificación fehaciente de la cesión de forma que cumplimentada esta los créditos se entiendan incorporados al patrimonio del cesionario, sino que será necesario además, la existencia de un derecho efectivo de cobro frente a la administración, de manera que en tanto esta no se produzca, los importes pendientes de pago a la espera del reconocimiento de la obligación, se verán afectados por embargos de terceros que afecten al patrimonio del cedente, al no haberse aún producido el efecto traslativo del acuerdo de cesión y continuar el acreedor originario-cedente en posesión del crédito.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia desestimando el recurso y confirmando la sentencia recurrida.

SEPTIMO.- Por providencia de 2 de junio de 2022 se declara no haber lugar a la celebración de vista pública, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; fijándose finalmente a tal efecto el día 20 de junio de 2023, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación nº 5769/2020 lo interpone la representación procesal de Pagaralia, S.L. contra la sentencia nº 125/2020, de 12 de junio de 2022, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (apelación 7066/2020) que resuelve el recurso de apelación dirigido con la sentencia nº 265/2019, de 19 de diciembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Santiago de Compostela (recurso contencioso-administrativo, procedimiento ordinario, 464/2017).

Como hemos visto en el antecedente segundo, la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia viene a confirmar en apelación la sentencia del Juzgado en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo dirigido contra la resolución de la Gerente de la Estructura Organizativa de Gestión Integrada del Servicio Gallego de Salud de Santiago de Compostela de 30 de agosto de 2017 que desestima la reclamación de pago de facturas presentada por Pagaralia S.L.U. en calidad de cesionaria de créditos de la mercantil Ambunova a servicios sanitarios S.L. en concepto de servicios de transporte sanitario y secundario.

En el mismo antecedente segundo hemos reseñado las razones que expone la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, ahora recurrida en casación, para fundamentar la desestimación del recurso de apelación. Y en los antecedentes cuarto y quinto hemos expuesto el posicionamiento de las partes recurrente y recurrida en el presente recurso de casación.

Procede entonces que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular las señaladas en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 20 de enero de 2022.

SEGUNDO.- Cuestiones que revisten interés casacional y normas relevantes para la resolución del recurso.

Como hemos visto en el antecedente tercero, el auto de admisión del recurso de casación declara que las cuestiones que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes: 1/ Si es posible la cesión de créditos futuros derivados de la ejecución de un contrato de sector público. 2/ 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:

<< Artículo 100. 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 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>>.

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 cohonestarse

con el orden de principios que vertebran este Orden Jurisdiccional, resultante de su peculiar estructura institucional y de la especificidad de la materia que constituye su ámbito de enjuiciamiento: el Derecho Público, configurado según unos principios cualitativamente diferenciados del Privado, que determinan que la relación jurídico-administrativa, tanto en su vertiente sustantiva como en la procedimental, no pueda caracterizarse del mismo modo que las relaciones jurídico-privadas."

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

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

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

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

La anterior línea de razonamiento de la Sección 4ª de esta Sala ha sido mantenida por esta Sección 3ª en 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.

Ante todo, la sentencia recurrida deja establecido que la regulación aplicable al caso es la establecida en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, cuyo artículo 100 antes hemos transcrito; cuestión esta sobre la que no se ha suscitado debate en casación.

Por otra parte, la lectura del F.J. 2º de la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia pone de manifiesto que respecto de algunas de las facturas a las que se refiere la controversia ni siquiera puede considerarse acreditada la cesión, apreciación fáctica esta que no cabe revisar en casación (artículo 87 bis.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Y, en fin, en lo que se refiere a las facturas que sí consta que fueron objeto de cesión la sentencia recurrida señala, como ya vimos, que

<< (...) se referían a servicios que aún no se habían prestado, (...) de modo que podría suceder que, al final, se redujeran esos importes para ajustarlos a los servicios realmente prestados. A tal efecto se tiene que significar que la resolución de 30.08.17 afirmó que esas dos facturas se correspondían con las que fueron aplicadas el 16.05.17 a los embargos, lo que podría ser cierto, pues los conceptos de unas y otras son los mismos, esto es, el transporte hospitalario no urgente y secundario realizado en el mes de agosto de 2016 (folios 301, 302, 319 y 327), aunque los importes fueran diferentes, lo que se podría explicar en razón las observaciones que la autoridad sanitaria realizó por servicios prestados entre los días 5 y 15 de ese mes y que la contratista no atendió (folios 150 a 186)>>.

Aparte de lo ya señalado en el sentido de que las apreciaciones fácticas y de valoración de prueba no pueden ser revisadas en casación, 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.

QUINTO.- Resolución del presente recurso y costas procesales.

Por todo lo expuesto, procede que declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por Pagaralia, S.L.

Por lo demás, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes; debiendo estarse a lo resuelto en la sentencia recurrida en lo que se refiere a las costas del recurso de apelación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- No ha lugar al recurso de casación nº 5769/2020 interpuesto en representación de PAGARALIA, S.L. contra la sentencia nº 125/2020, de 12 de junio de 2022, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo



del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que resuelve el recurso de apelación (apelación 7066/2020) dirigido contra la sentencia nº 265/2019, de 19 de diciembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Santiago de Compostela (recurso contencioso-administrativo, procedimiento ordinario, 464/2017).

2.- No se imponen las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, manteniéndose el pronunciamiento de la sentencia recurrida en lo que refiere a las costas del recurso de apelación.

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

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ