

## 7. CESIÓN DE CRÉDITOS CERTIFICACIONES DE OBRA

**Cesión de derechos de crédito frente a la Administración General del Estado: requisitos para la eficacia de la cesión frente a la Administración; sujeción y exención de la cesión al IVA cuando el cedente sea empresario. Posibilidad de cesión de créditos distintos de los previstos en el artículo 101 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: régimen tributario de estas cesiones cuando el cedente no sea empresario. Inadmisibilidad de las segundas o posteriores cesiones\*.**

La Dirección General del Servicio Jurídico del Estado ha examinado la consulta de V.I. sobre diversas cuestiones que suscita la cesión de derechos de crédito frente a la Administración General del Estado y, en relación con dicha consulta, tiene el honor de informar cuanto sigue:

I. Plantea, en primer lugar, el escrito de consulta si «la toma de razón de una cesión de crédito supone la realización de actuaciones sustantivas por parte de la Administración distintas del mero acuse de recibo por parte de ésta» y si «la Administración tiene el derecho de aceptar o rechazar una cesión».

Formulados los anteriores interrogantes en relación con la transmisión de los derechos de cobro que ostenten los contratistas frente a la Administración, su adecuada resolución ha de partir de la regulación legal y reglamentaria de la transmisión de los referidos derechos, contenida en los artículos 101 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y 145, párrafos segundo y tercero, del Reglamento General de Contratación del Estado aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (RGCE), precepto que ha de considerarse vigente tras la entrada en vigor de la LCAP, por no oponerse a lo dispuesto en ella [cfr. disposición derogatoria única, apartado 1.b) de la LCAP, a contrario].

El artículo 101 de la LCAP dispone lo siguiente:

---

\* Dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado de fecha 22 de abril de 1998 (ref.: AEH - Tesoro 1/98). Ponente: Luciano J. Mas Villarroel.

«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.»

Por su parte, el artículo 145 del RGCE, párrafos segundo y tercero, establece:

«Las certificaciones que se expedirán precisamente a nombre del contratista serán transmisibles y pignorables conforme a Derecho. Una vez que la Administración tenga conocimiento de la transmisión de aquéllas, el mandamiento de pago habrá de ser expedido a favor del cesionario, indicando también el nombre del cedente. Antes de que se ponga en conocimiento de los órganos competentes la cesión surtirán efectos liberatorios los mandamientos de pago extendidos a nombre del contratista.

Los servicios de contabilidad competentes consignarán, mediante diligencia en el documento justificativo del crédito, la toma de razón en un libro-registro de transmisiones de certificaciones habilitado al efecto.»

Los preceptos transcritos han de ser completados con las prescripciones que el Código Civil (CC) dedica a «la transmisión de créditos y demás derechos incorpóreos» (arts. 1526 a 1536) y ello en razón de que la transmisión por parte del contratista (cedente) del derecho de crédito que ostenta frente a la Administración a un tercero (cesionario) tiene por base el negocio jurídico de cesión, que es caracterizado por la doctrina más autorizada como una figura autónoma que puede obedecer a diversas causas (*donandi causa*, cuando el cedente pretende efectuar una atribución patrimonial gratuita al cesionario; *solvendi causa*, cuando el cedente paga, mediante la cesión del crédito de que es titular, al cesionario una deuda contraída con éste; *fiduciae causa*, cuando el crédito es cedido para que su cobro sea gestionado por el cesionario o para que sirva de garantía de éste, etc.), pese a que el CC regula la transmisión de créditos como un apéndice del contrato de compraventa, dando a entender que la cesión o transmisión del crédito es siempre una venta.

Dicho lo anterior, debe señalarse que en la esfera de las relaciones entre cedente (contratista) y cesionario, la validez del negocio jurídico de cesión, supuesta la concurrencia de los requisitos que enumera el artículo 1261 CC (consentimiento de los contratantes, objeto cierto que sea mate-

7 ria del contrato y causa de la obligación que se establezca), no precisa del consentimiento del deudor. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 27 de febrero de 1891, 15 de abril de 1924, 11 de enero de 1927, 11 de febrero de 1928, 11 de abril de 1944, 5 de noviembre de 1974 y 27 de septiembre de 1991, entre otras) tiene declarado que la cesión de créditos puede hacerse válidamente sin conocimiento previo del deudor y aun sin su voluntad, no teniendo la notificación al deudor otro alcance que el de obligarle con el nuevo acreedor, de forma que no puede reputarse pago legítimo el hecho a favor del cedente desde el acto de la notificación.

Si la validez del negocio de cesión no exige el consentimiento del deudor, tampoco la eficacia del referido negocio frente al deudor precisa el consentimiento de éste, que no se exige ni en los artículos 1526 a 1536 del CC, referentes, como se ha dicho, a la transmisión de créditos y demás derechos incorporales, ni en los artículos 1203 a 1213 de dicho texto legal, relativos a la novación de las obligaciones, una de cuyas modalidades es la subrogación de un tercero en los derechos del acreedor.

Así pues, en el sistema del CC el consentimiento del deudor cedido no constituye un requisito de validez del negocio de cesión del crédito, ni tampoco un requisito de eficacia de dicho negocio, y lo mismo ocurre en el sistema de la LCAP. La eficacia de la transmisión del derecho de crédito que el contratista ostenta frente a la Administración no requiere en absoluto que ésta efectúe un acto de aceptación de la cesión convenida entre el contratista y el cesionario. Así, el artículo 101.2 de la LCAP exige, únicamente, como requisito imprescindible para que la cesión del derecho de cobro tenga plena efectividad frente a la Administración, la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión y, por su parte, tanto el apartado 2 del citado precepto como el artículo 145, párrafo segundo, del RGCE se refieren al «conocimiento de la transmisión», locución que, obviamente, no supone consentimiento por parte de la Administración. Este es el criterio que, por lo demás, ha seguido la jurisprudencia del Tribunal Supremo; así, la Sentencia de 6 de septiembre de 1988 (Ar. 6964) declara que «la cesión de un crédito como negocio jurídico causal concertado entre las dos partes interesadas –acreedora y cesionaria– se perfecciona por el mero consentimiento, sin que se requiera la adhesión del deudor cedido, respondiendo a esta concepción el artículo 145, párrafo 2, del RGCE» y en la Sentencia de 31 de octubre de 1992 (Ar. 8373) se dice que «de lo consignado en el artículo 145 del RGCE... pueden sentarse las siguientes afirmaciones decisivas a efectos de la resolución de las cuestiones planteadas en la presente litis: Primera. En la cesión del derecho del acreedor no juega un papel decisivo el consentimiento –pero sí el conocimiento– del deudor; en todo caso, la persona obligada ha de realizar la misma prestación aunque el acreedor haya variado...».

Pues bien, si la validez y eficacia de la transmisión de los derechos de cobro frente a la Administración no requieren la aceptación por ella de la cesión convenida entre el contratista y el adquirente del derecho de crédito o cesionario, ha de entenderse que la Administración no tiene el derecho o facultad de optar alternativamente por la aceptación o el rechazo de la cesión, pues, en otro caso, es decir, en el caso de ostentar el referido derecho dependería de ella la validez o la eficacia del negocio jurídico de cesión, lo que no se aviene con las prescripciones de la LCAP. En realidad, la posición de la Administración ante la cesión del derecho de crédito que el contratista ostenta frente a ella es una posición pasiva en el sentido de que, una vez notificado el acuerdo de cesión a la Administración, ésta no tiene otra alternativa que la de efectuar el pago al cesionario («Una vez que la Administración tenga conocimiento del acuerdo de cesión, el mandamiento de pago habrá de ser expedido al cesionario»: art. 101.3 de la LCAP; «Una vez que la Administración tenga conocimiento de la transmisión de aquéllas –se refiere a las certificaciones–, el mandamiento de pago habrá de ser expedido a favor del cesionario...»: art. 145, párrafo segundo, del RGCE).

En suma, una vez convenida por el contratista y el cesionario la transmisión del derecho de crédito que el primero ostenta frente a la Administración, notificada a ésta el acuerdo de cesión y constatada la existencia o realidad de la cesión, así como las facultades representativas de quien efectúa la notificación (si no fuera el mismo interesado o si se tratase de una persona jurídica), queda constituida la Administración en la obligación de efectuar el pago al cesionario, sin posibilidad de sustraerse al cumplimiento de esta obligación mediante el ejercicio de la facultad de decidir si acepta o no la cesión, facultad que, ha de reiterarse, no le asiste. Ello tiene por consecuencia que la toma de razón de la transmisión de la certificación sea un acto interno y de carácter reglado que, por efectuarse una vez producida la transmisión o cesión del derecho al cobro, como se deduce de la interpretación del artículo 145 del RGCE, ha de limitarse a constatar la existencia de la transmisión ya convenida y con eficacia frente a la Administración. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1981 (Ar. 5384) declara que «evidentemente, la Administración no puede utilizar sus facultades para tomar razón de la transmisión de un crédito contra ella –transmisión que, por definición, conoce– para, no realizándola, impedir su efectividad» y la Sentencia de 10 de febrero de 1989 (Ar. 1103) señala que «el efecto liberatorio del pago lo hace depender el artículo 145 del RGCE del conocimiento de la cesión por los órganos competentes y no de la toma de razón de la misma en el libro-registro específico».

El criterio de que la Administración no está facultada para aceptar o rechazar alternativamente la cesión del crédito no queda desvirtuado por la circunstancia de que la cesión pueda realizarse con una finalidad fraudulenta, a la que se alude en el escrito de consulta cuando se hace referen-

**1** cia a posibles cesiones efectuadas «con el exclusivo objeto de evitar embargos judiciales y administrativos contra el cedente (lo que supone que, al aceptar la cesión el Estado estaría pagando al testaferrero de un acreedor que, a su vez, sería deudor principal del Estado)...».

En efecto, independientemente de que, según las consideraciones precedentes, ni la legislación sobre contratación administrativa ni el CC proporcionan fundamento jurídico suficiente para entender que a la Administración le asiste el derecho de optar entre la aceptación y el rechazo de la cesión del crédito que frente a ella ostenta el contratista, no puede desconocerse que, puesto que la transmisión del derecho de crédito surge en virtud del negocio jurídico de cesión celebrado entre el contratista y el adquirente del crédito o cesionario, el reconocimiento a la Administración de la facultad de rechazar la cesión del crédito en el caso de que ésta se hubiese realizado en fraude de su derecho (al ostentar, a su vez, la Administración la condición de acreedora, por otro concepto o título, del cedente, impidiendo éste, mediante la cesión de su derecho frente a la Administración a un tercero, la traba o embargo de ese derecho por la propia Administración) supondría, en realidad, la atribución a la Administración de una potestad de invalidación o rescisión del negocio jurídico-privado celebrado entre el contratista y el cesionario y respecto del cual la Administración es tercero. Debe reiterarse que el acuerdo de cesión produce como consecuencia la transmisión al cesionario del crédito que el cedente ostenta frente al deudor, dando así lugar a la modificación subjetiva de la relación obligatoria a que se refiere el artículo 1203.3 CC, por lo que la eliminación o supresión de este efecto, y tal es lo que acontecería si la Administración pudiera rechazar, por reconocerse esta facultad, la cesión, equivaldría a la negación de la eficacia del negocio de cesión y, en definitiva, a la negación de su validez. Pues bien, tal potestad de invalidación o rescisión de un negocio jurídico-privado (se presume que el negocio tendría tal carácter, por ser la hipótesis más probable) no corresponde en absoluto a la Administración, al ser de la exclusiva competencia de los Tribunales del orden jurisdiccional civil. Así las cosas, en el caso de que la cesión del crédito que el contratista ostente frente a la Administración se haga en fraude del derecho de ésta, no podría aquélla rechazar la cesión, sin perjuicio, obviamente, de su derecho a impugnar en vía judicial civil el contrato de cesión, al amparo de los artículos 1111, inciso final, y 1291.3.º CC y de solicitar de la autoridad judicial competente, como medida cautelar, la retención del crédito, evitando así que éste sea pagado al cesionario.

**II.** Consulta, en segundo lugar, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, para el caso de tenerse que verificar determinados extremos de una cesión, cuáles sean «los documentos o formalidades que debe exigir la Administración», y, más particularmente, si puede exigirse «un documento público acreditativo de la cesión, dado que el contrato administrativo del que trae origen es un documento público y el Código

Civil, en su artículo 1280, exige que consten en documento público la cesión de derechos consignados en escrituras públicas» y si tiene que exigirse «el modelo de la declaración del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados».

Con carácter previo al examen de estas cuestiones, conviene precisar que, no conteniéndose en la LCAP ni en el RGCE previsión alguna sobre quién debe comunicar a la Administración la cesión (puesto que el art. 101.2 del citado texto legal únicamente exige, como requisito para la plena efectividad de la cesión, la notificación a la Administración del acuerdo de cesión, sin indicar quién haya de efectuarla y el art. 145.2 del RGCE se refiere únicamente a que la Administración tenga conocimiento de la transmisión sin contener ninguna otra especificación), el acto de comunicación a la Administración de la cesión del crédito puede efectuarlo tanto el contratista (cedente) como el cesionario.

En relación con este punto debe advertirse que si bien el contratista pierde, por virtud del acuerdo de cesión, la titularidad del crédito, no por ello deja de estar obligado, por el referido acuerdo, a observar una conducta que posibilite al cesionario la efectividad del derecho por él adquirido, obligación que entronca con la regla del artículo 1258 CC, según el cual «los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento y desde entonces obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley». Así las cosas, no sería posible negar, como actuación del contratista-cedente dirigida a posibilitar la eficacia del contrato de cesión frente a la Administración y enmarcada en la referida obligación, que sea él mismo el que, válidamente, comunique por modo fehaciente a la Administración la cesión del crédito. Al ser la comunicación de la cesión el acto que inicia el procedimiento administrativo correspondiente a fin de que el mandamiento de pago se expida a favor del cesionario y dado que, según lo que acaba de decirse, el cedente puede efectuar el oportuno acto de comunicación a la Administración, no puede negársele la condición de interesado al amparo del artículo 31.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJ-PAC– («Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos»).

Si, por las consideraciones precedentes, el contratista (cedente) puede, válidamente, en su condición de interesado, efectuar el acto de comunicación a la Administración de la cesión del crédito, lo propio cabe decir, incluso con mayor motivo, del cesionario. En efecto, al haber adquirido éste el crédito correspondiente y, por tanto, la facultad de hacerlo efectivo, es indudable que también ostenta la condición de interesado a que se

7 refiere el artículo 31.1.a) de la LRJ-PAC para iniciar las actuaciones administrativas conducentes a la efectividad de ese derecho.

Dicho lo anterior, y pasando al examen concreto de la cuestión consultada, debe señalarse que la posición jurídica pasiva que, en el sentido indicado en el apartado I del presente informe, corresponde a la Administración en su condición de deudora ante una cesión de crédito no excluye una función de comprobación o verificación en punto, por una parte, a las facultades de representación de quien, actuando, en su caso, en nombre y por cuenta del cedente o del cesionario, efectúe la notificación de la cesión a la Administración y, por otra, a la realidad o existencia misma de la cesión.

En relación con lo primero, la facultad de la Administración de comprobar la suficiencia del poder de representación resulta del artículo 32, apartados 3 y 4, de la LRJ-PAC. En efecto, aunque la notificación fehaciente a la Administración a que alude el artículo 101.2 de la LCAP sea formalmente un acto de comunicación, no puede desconocerse que dicha notificación entraña, por virtud del contrato de cesión y una vez reconocida la transmisibilidad del derecho del contratista al cobro, la solicitud o petición de que el mandamiento de pago se expida a favor del cesionario y, por tanto, que el pago se efectúe a éste; así las cosas, es plenamente aplicable el artículo 32.3 del citado texto legal, según el cual «para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna ...», debiendo procederse, en caso de falta o insuficiente acreditación de la representación, en la forma indicada por el apartado 4 del precepto citado («la falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran»).

Por lo que se refiere al segundo extremo antes aludido, es decir, a la comprobación de la realidad o existencia de la cesión del crédito, aunque el artículo 101.2 de la LCAP aluda sólo, como requisito imprescindible para la plena efectividad de la cesión del derecho de cobro frente a la Administración, a la notificación, es decir, al acto de comunicación de la cesión, debe tenerse en cuenta que el acto administrativo que disponga la expedición del mandamiento de pago al nuevo acreedor ha de tener por base, como cualquier otra resolución administrativa, la constatación por la Administración de la existencia o realidad del supuesto de hecho que la fundamenta (contrato de cesión), lo que no se obtiene mediante la sola notificación del acuerdo de cesión. Por lo demás, en el caso de que la cesión se hubiese formalizado en documento privado, lo que, como más adelante se indicará, es admisible, la Administración podrá exigir, con

fundamento en lo dispuesto en el artículo 1225 del CC, que sea reconocido por quienes lo suscribieron o sus causahabientes. 7

Una vez razonado que corresponde a la Administración la comprobación o verificación de la suficiencia de las facultades de representación de quienes, en nombre y por cuenta del cedente o cesionario, efectúen la notificación del negocio de cesión, así como de la existencia y realidad de éste, procede examinar la posibilidad de exigir que la cesión se haga constar en documento público.

La posible exigencia de escritura pública ha de ser considerada tanto desde la perspectiva de la relación jurídica que, por virtud del negocio de cesión, surge entre el contratista (cedente) y cesionario como desde la perspectiva de la eficacia de la cesión frente al deudor (Administración).

Por lo que se refiere a lo primero, el artículo 1280 CC establece que «deberán constar en documento público: (...) 6.º La cesión de acciones o derechos procedentes de un acto consignado en escritura pública». El precepto citado no permite entender, a la vista de la interpretación jurisprudencial a que seguidamente se aludirá, que, para su validez y eficacia, el contrato de cesión deba necesariamente formalizarse en escritura pública. Sin necesidad de entrar en el examen de la cuestión relativa a si el concepto de documento público es el mismo que el de escritura pública (cuestión que se suscita en razón de que, por una parte, el precepto transcrito se refiere a acciones y derechos procedentes de un acto consignado en escritura pública y, por otra, los contratos administrativos no han de formalizarse necesariamente en escritura pública, según resulta del art. 55.1 de la LCAP, aunque el documento en que se formalicen deba reputarse como documento público a la vista del art. 1216 CC), debe señalarse que, aunque el artículo 1280 CC parece, en principio, imponer la forma documental pública como preceptiva («Deberán constar en documento público...»), el artículo 1279 de dicho texto legal viene a admitir la validez y eficacia de los actos y contratos enumerados en el artículo 1280 aunque no estén en escritura pública, al decir que «los contratantes pueden compelerse recíprocamente a llevar aquella forma desde que hubiese intervenido el consentimiento y los demás requisitos necesarios para su validez».

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 6 de octubre y 25 de noviembre de 1965, 26 de enero de 1967, 4 de mayo de 1968, 2 de octubre de 1972, 9 de diciembre de 1977, 2 y 10 de noviembre de 1978, 26 de junio de 1981, 30 de junio de 1982 y 20 de mayo de 1983, entre otras) tiene declarado que los actos y negocios a que se refiere el artículo 1280 CC son existentes, válidos y eficaces aunque se hayan celebrado sin observar las formas que dicho precepto establece, no modificando el artículo 1280 la regla o principio de libertad de forma que sanciona el artículo 1278 y no teniendo otro alcance, conforme al artículo 1279, que el de facultar a las partes para compelerse recíprocamente al cum-

7 plimiento de las formalidades prescritas, pidiendo la elevación a escritura pública del acto o negocio ya celebrado y perfecto.

Por lo que respecta a la exigibilidad de que la cesión conste en escritura pública como requisito de su eficacia frente al deudor cedido, la generalidad de la doctrina, al tratar de la eficacia de la cesión del derecho de crédito frente a terceros, distingue, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1526 y 1527 CC, según se trate de acreedores del cedente o del deudor. Respecto de los acreedores del cedente, la eficacia de la cesión se produce con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1526 del citado texto legal, conforme al cual «la cesión de un crédito, derecho o acción no surtirá efecto contra tercero, sino desde que su fecha deba tenerse por cierta en conformidad a los artículos 1218 y 1227...»; respecto del deudor, la eficacia de la cesión, es decir, la vinculación del mismo con el nuevo acreedor (supuesta la validez del acuerdo de cesión), se produce mediante la comunicación de la cesión al deudor. Aun sin establecerlo de forma expresa, la exigencia de notificación, como condición de eficacia de la cesión respecto del deudor, se deduce del artículo 1527 CC, según el cual «el deudor, que antes de tener conocimiento de la cesión satisfaga al acreedor, quedará libre de la obligación»; este mismo criterio es el que preside la LCAP, explicitando la exigencia que se deduce del artículo 1527 CC, al establecer en su apartado 2 que «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». Por otra parte, si se entendiese que la regla del artículo 1526 CC alcanza también al deudor cedido, puesto que éste tiene la condición de tercero respecto del contrato o negocio concertado entre el contratista (cedente) y el cesionario, tampoco sería posible exigir, como condición o requisito de eficacia de la cesión frente al deudor (Administración), que la cesión se hiciese constar en escritura pública, desde el momento en que el citado precepto contempla, a los efectos que regula (eficacia de la cesión frente a terceros), no sólo el documento público, dada la referencia al artículo 1218, sino también el documento privado, dada la referencia al artículo 1227; así las cosas, en el caso de que la cesión se hubiere formalizado en documento privado, su eficacia frente a la Administración tendría lugar, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 1227 CC («la fecha de un documento privado no se contará respecto de terceros sino desde el día en que hubiese sido incorporado o inscrito en un Registro público, desde la muerte de cualquiera de los que lo firmaron o desde el día en que se entregase a un funcionario público por razón de su oficio»), desde la fecha de su presentación en el correspondiente registro público de los previstos en el artículo 38.4 de la LRJ-PAC.

En suma, y recapitulando lo dicho hasta ahora, no es posible exigir, ni como condición de validez y eficacia del contrato de cesión entre el contratista o cedente y el cesionario ni como condición de eficacia del refe-

rido contrato respecto de la Administración, que la cesión del derecho de cobro de que es titular el contratista se formalice en escritura pública. 7

Dentro del mismo bloque de cuestiones que ahora se examinan el Centro consultante plantea si ha de exigirse la presentación del modelo de declaración del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados correspondiente a la cesión del crédito de que se trate en cada caso.

Esta cuestión conduce al tema de la repercusión o el condicionamiento que el cumplimiento de las obligaciones fiscales deba tener sobre la eficacia de los actos y negocios jurídicos que constituyan al hecho imponible de un determinado impuesto [cfr. art. 26.1.c) de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria: «Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica...»].

Como garantía del cumplimiento de las obligaciones tributarias que incumben a los sujetos pasivos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las distintas normas que se han sucedido en la regulación de este tributo han establecido una previsión consistente en limitar o restringir la eficacia de los actos y negocios sujetos al mismo por la vía indirecta de declarar o imponer la inadmisibilidad de los documentos que contengan tales actos o contratos en las Oficinas y Registros públicos mientras no se acredite el pago o la exención. Así, el artículo 54, apartado 1.º, del Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre (TRITP y AJD) establece que «ningún documento que contenga actos o contratos sujetos a este impuesto se admitirá y surtirá efectos en Oficina y Registro Público sin que se justifique el pago, exención o no sujeción...». Es, pues, en este sentido en el que debe entenderse la posibilidad de exigir, como se dice en el escrito de consulta, la presentación del modelo de declaración tributo de continua referencia.

Partiendo de este planteamiento procede examinar la posibilidad de exigir la presentación del mencionado modelo, teniendo en cuenta que, con arreglo al artículo 101 de la LCAP, la efectividad de la transmisión del derecho al cobro que ostenta el contratista frente a la Administración, es decir, la expedición del oportuno mandamiento de pago a favor del cesionario exige la oportuna notificación a la Administración del acuerdo de cesión y, según lo razonado más arriba, la presentación del documento en que se haya formalizado la cesión como medio de que la Administración pueda constatar su realidad o existencia.

Pues bien, si la notificación a la Administración del acuerdo de cesión, es decir, la presentación en la oficina pública correspondiente del documento por el que se comunica el acuerdo de cesión a fin de que el

7 mandamiento de pago se expida a favor del cesionario no está sujeta, por obvias razones, al impuesto de que se trata, tampoco está sometido a tributación por dicho impuesto el propio acuerdo o negocio de cesión.

En efecto, prescindiendo, por no ser, obviamente, del caso, del concepto de «Operaciones Societarias» y, por lo que se refiere al concepto de «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», la transmisión por el contratista de su derecho de crédito está sujeta, en cuanto acto realizado en el ejercicio de su actividad empresarial, al Impuesto sobre el Valor Añadido, aunque esté luego exenta. Así, el artículo 4 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA) dispone que «estarán sujetas al impuesto las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en el ámbito espacial del impuesto por empresarios o profesionales a título oneroso, con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional, incluso si se efectúan en favor de los propios socios, asociados, miembros o partícipes de las entidades que los realicen», añadiendo el artículo 4.Dos que «se entenderán, en todo caso, realizados en el desarrollo de una actividad empresarial o profesional: a) Las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por las sociedades mercantiles...». La sujeción de las transmisiones o cesiones de créditos al Impuesto sobre el Valor Añadido (aunque, como se ha dicho, esté exenta), queda confirmada por el artículo 20.Uno.18.º e) de la LIVA, según el cual, está exenta «la transmisión de préstamos o créditos». Pues bien, la sujeción de la cesión o transmisión del crédito al Impuesto sobre el Valor Añadido determina su no sujeción al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en su concepto de «Transmisiones Patrimoniales Onerosas». Así resulta del artículo 4.Cuatro, párrafo primero, de la LIVA, según el cual «las operaciones sujetas a este impuesto no estarán sujetas al concepto “transmisiones patrimoniales onerosas”», sin que, por otra parte, el supuesto que ahora se examina esté comprendido en ninguna de las excepciones que a la anterior regla establece el párrafo segundo del referido precepto. En el mismo sentido, el artículo 7.5 del TRITP y AJD dispone que «no estarán sujetas al concepto de “transmisiones patrimoniales onerosas”, regulado en el presente Título, las operaciones enumeradas anteriormente cuando sean realizadas por empresarios o profesionales en el ejercicio de su actividad empresarial o profesional y, en cualquier caso, cuando constituyan entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido. No obstante, quedarán sujetas a dicho concepto impositivo las entregas o arrendamientos de bienes inmuebles, así como la constitución y transmisión de derechos reales de uso y disfrute que recaigan sobre los mismos, cuando gocen de exención en el Impuesto sobre el Valor Añadido ...».

De lo expuesto hasta este punto resulta que por ser el cedente, en su condición de contratista, empresario y por efectuarse la cesión en el ejercicio de su actividad empresarial, el negocio o contrato de cesión del cré-

dito no está sujeto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en su concepto de «Transmisiones Patrimoniales Onerosas». Conviene añadir ahora que tampoco lo está en su concepto de «Actos Jurídicos Documentados», por las razones que siguen.

Si el contrato de cesión se hubiese formalizado en escritura pública no podría entenderse sujeto al concepto de «Actos Jurídicos Documentados» en su modalidad de «documentos notariales», por cuanto que, aun tratándose de primera copia de escritura pública y teniendo por objeto cantidad o cosa valuable, faltaría el requisito que exige el artículo 31.2 del TRITP y AJD, cual es el de que se trate de acto o contrato inscribible en el Registro de la Propiedad, Registro Mercantil o Registro de la Propiedad Industrial. Si el contrato de cesión se hubiese formalizado en documento privado, no podría entenderse sujeto, obviamente, al concepto de «Actos Jurídicos Documentados» en su modalidad de «documentos notariales», pero tampoco lo estaría en la modalidad de «documentos mercantiles». En efecto, siendo la única posibilidad de sujeción a dicha modalidad la de «documentos que realicen función de giro» y entendiéndose, según el artículo 33.2 del TRITP y AJD que un documento realiza función de giro «cuando acredite remisión de fondos o signo equivalente de un lugar a otro, o implique una orden de pago, aun en el mismo en que ésta se haya dado, o en el que figure la cláusula a la orden», ha de señalarse que el documento en que se formalice el contrato o negocio de cesión de crédito no tiene, por su naturaleza y función, el carácter de documento propio del tráfico mercantil que desempeñe función de giro; así lo viene a confirmar la circunstancia de que ni el artículo 44.2 del anterior Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados aprobado por Decreto 3494/1981, de 29 de diciembre, ni, anteriormente, el Orden del Ministerio de Hacienda de 10 de julio de 1964 sobre tributación de diversos documentos en el Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que le sirvió de precedente, incluyesen en la enumeración de los documentos que realizan función de giro a los documentos en que se formalicen contratos de cesión de créditos, como tampoco lo hizo la Circular de la extinta Dirección General de lo Contencioso del Estado 3/1970.

Pues bien, si, según las consideraciones precedentes, el negocio o contrato de cesión no está sujeto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sino sujeto –aunque exento– al Impuesto sobre el Valor Añadido, no cabe exigir la presentación del modelo de declaración del tributo primeramente citado para poder admitir en la correspondiente oficina pública, junto con el documento en que se contenga la notificación, el documento en que se haya formalizado la cesión del derecho de cobro.

**III.** La tercera cuestión que plantea en su consulta la Dirección General del Tesoro y Política Financiera es la de si «puede o debe aceptar

7 la Administración cualquier cesión de cualquier derecho de cobro. Si eso es así –prosigue el escrito de consulta– habrá que entender que la Administración no podría rechazar cesiones de derecho de cobro por ayudas y subvenciones u otros conceptos no relacionados con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

En favor de la tesis de que no es jurídicamente admisible la cesión o transmisión de créditos distintos de aquéllos a los que se refiere el artículo 101 de la LCAP y que ostenten los particulares frente a la Administración se ha argumentado que, dado el principio de transmisibilidad de los derechos de crédito que sanciona el artículo 1112 CC («Todos los derechos adquiridos en virtud de una obligación son transmisibles con sujeción a las leyes si no se hubiese pactado lo contrario»), no hubiera sido necesario que la legislación de contratos del Estado hubiera previsto expresamente la transmisión de las certificaciones de obra o, en palabras del artículo 101.1 de la LCAP, la cesión del derecho de cobro frente a la Administración, si no fuera porque el principio general que rige en materia de créditos frente a la Administración es el de su intransmisibilidad. De ahí que –según esta tesis– la regla del artículo 101.1 sería una excepción a aquel principio general de intransmisibilidad de los aludidos créditos.

A juicio de este Centro Directivo, el anterior argumento y la conclusión a que conduce no son correctos. De la circunstancia de que la legislación sobre contratación administrativa prevea expresamente la transmisión de las certificaciones de obra (art. 145, párrafo segundo, del RGCE) o la cesión del derecho al cobro (art. 101 LCAP) no se deduce necesariamente que los referidos preceptos consagren una excepción a una supuesta regla o principio general de intransmisibilidad de los créditos frente a la Administración, y ello por las siguientes consideraciones:

1.<sup>a</sup> Puesto que, por una parte, el artículo 1112 del CC sanciona la regla de la transmisibilidad de los derechos adquiridos en virtud de una obligación y, por otra, no existe una norma que con carácter general sancione expresamente el principio inverso en el caso de créditos frente a la Administración, la premisa de la que ha de partirse ha de ser la de la transmisibilidad de dichos créditos, salvo que exista para alguna clase de ellos previsión expresa en contrario. No existiendo tal previsión, habrá que partir de la regla general de transmisibilidad de los derechos de crédito que establece el citado precepto del CC y de la que los artículos 101 de la LCAP y 145, párrafo segundo, del RGCE no son sino aplicación específica en el ámbito sectorial de la contratación administrativa.

2.<sup>a</sup> No puede desconocerse que, hasta la promulgación de la LCAP, la regla de la transmisibilidad (así como la de la pignorabilidad) de las certificaciones de obra ha estado formulada únicamente por una norma reglamentaria como es, según lo dicho, el artículo 145, párrafo segundo, del RGCE, que la tomó, a su vez, del Pliego de Cláusulas General de la

Contratación Administrativa de 13 de marzo de 1903. Pues bien, de admitirse, a los solos efectos dialécticos, el principio de la intransmisibilidad de los derechos de crédito frente a la Administración, no era propio de una norma reglamentaria la derogación de ese principio o el establecimiento de una excepción al mismo para los referidos derechos de crédito; antes bien, es más adecuado a su condición de norma subalterna entender que el referido precepto efectuó, con fundamento en una norma de rango superior, como es el artículo 1112 del CC, una aplicación particularizada del principio o regla de transmisibilidad de los derechos de crédito que sanciona el citado precepto del CC a los créditos contractuales frente a la Administración.

3.<sup>a</sup> La circunstancia de que determinados créditos frente a la Administración tengan la consideración de fondos públicos no excluye su transmisibilidad, como lo viene a demostrar la regla de la transmisibilidad de los derechos de cobro a que se refiere el artículo 101 de la LCAP.

En este sentido, debe recordarse que las cantidades abonadas a los contratistas por certificaciones de obras («pagos a buena cuenta») han venido siendo consideradas tradicionalmente como fondos públicos afectos a la ejecución de la obra o servicio público, criterio que aún goza de un apreciable predicamento doctrinal y jurisprudencial. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1980 (Ar. 3891), siguiendo el criterio establecido por la de 28 de diciembre de 1933, tras exponer en sus «considerandos» tercero y cuarto la razón de ser de los pagos parciales en los contratos públicos, en su «considerando» séptimo declara:

«Que de tal modo esto es así, que se considera que las cantidades abonadas al contratista en los pagos a buena cuenta no pasan con carácter definitivo a su patrimonio, sino que constituyen fondos públicos, en cierta forma, afectos a la obra o servicio, reconociéndose esto expresamente en el artículo 36 del tan repetido Pliego de Condiciones de 1903 al disponer que “los libramientos y su importe se entregarán previamente al contratista a cuyo favor se hayan rematado las obras o a personas legalmente autorizadas por él y nunca a ningún otro, aunque se libren despachos o exhortos por cualquier Tribunal o Autoridad para su detención, pues se trata de fondos públicos destinados al pago de operarios y no de intereses particulares del contratista”.»

Pues bien, si, pese a conceptuarse los aludidos «pagos a buena cuenta» como fondos públicos afectos a la ejecución de la obra o prestación de servicio público, se ha admitido, primero por norma reglamentaria y, actualmente, por norma con rango de ley, la cesión o transmisión del derecho al cobro de los mismos, no cabe apreciar ninguna razón objetiva que impida la aplicación de la regla de la transmisibilidad a aquellos otros créditos frente a la Administración que den lugar a abonos de cantidades que merezcan o puedan merecer también la consideración de fondos públicos, como es el caso de las subvenciones y ayudas públicas que, en cuanto técnica característica de la acción administrativa de fomento, se destinan a la

7 realización de actividades y fines de interés general [«actividades de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público», en palabras del art. 81.2.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre –TRLGP–]. En el caso de las denominadas «subvenciones *ex post*» no se suscita, al respecto, especial cuestión, puesto que se conceden y abonan en consideración a una actividad de interés público ya realizada, por lo que, una vez reconocido al beneficiario el derecho a la subvención, no concurre en el pago de la misma otro interés que el meramente particular de su titular; en el caso de las denominadas «subvenciones *ex ante*», es decir, las que se otorgan por razón de una actividad de interés público que ha de realizarse y en las que, por tanto, se advierte plenamente su caracterización como fondos públicos afectos a la actividad de interés público de que se trate, tampoco cabe apreciar obstáculo jurídico que impida la transmisión o cesión por el beneficiario de la ayuda del derecho de crédito que ostenta frente a la Administración, por razón de las obligaciones que aquél asume. Si la cesión de las certificaciones de obra constituye ordinariamente un instrumento de obtención de crédito por el contratista mediante la correspondiente operación de descuento, no se aprecia ninguna razón que impida al beneficiario de una subvención la cesión del crédito de que es titular para, a través de la referida operación, obtener recursos financieros con los que ejecutar la actividad de interés público o utilidad social de que se trate o para saldar las deudas contraídas con terceros por razón de la realización de esa actividad (cesión *solvendi causa*; cfr. art. 133.5 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: «La Administración del Estado entregará el importe de las subvenciones a los administradores electorales de las entidades que deban percibir las, a no ser que aquéllos hubieran notificado a la Junta Electoral Central que las subvenciones sean abonadas en todo o en parte a las Entidades bancarias que designen, para compensar los anticipos o créditos que les hayan otorgado...»); en tales casos, la cesión del crédito por el beneficiario de la subvención no supone el incumplimiento de su obligación de realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención que le impone el artículo 81.4.a) del TRLGP.

En suma, este Centro estima que no existe, conceptualmente, ninguna razón para no aplicar a las subvenciones y ayudas públicas la misma regla permisiva de la transmisión que rige para los créditos frente a la Administración por razón de contratos públicos.

4.<sup>a</sup> Si, por las razones expuestas, no se aprecia impedimento jurídico para admitir de la transmisión o cesión de los créditos que ostenten los particulares frente a la Administración, aunque, por estar afectos a la realización de actividades de interés público, puedan considerarse como fondos públicos, con mayor motivo deberá admitirse la cesión de aquellos créditos que en ningún caso podrían merecer la consideración de fondos públicos, como acontece, por ejemplo, con el justiprecio debido al expro-

piado, o con las cantidades debidas a los interesados como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración o en los distintos supuestos de devolución previstos en la legislación fiscal (Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, de procedimiento de devolución de ingresos indebidos, devoluciones previstas en los arts. 115 y 116 de la LIVA, etc.). No cabe duda de que en estos créditos, aun debiendo ser abonados por la Administración, no concurre otro interés en su cobro que el meramente privado o particular de sus titulares, a quienes, por tanto, corresponde la plena disponibilidad de sus derechos, siéndoles aplicable, en consecuencia, la regla del artículo 1112 del CC.

5.<sup>a</sup> Por último, y como dato especialmente significativo a los efectos de la consulta, dada la motivación de ésta y el órgano que la formula, debe destacarse que la transmisibilidad de los créditos frente a la Administración General del Estado está admitida, con carácter general (y no sólo para los créditos de origen contractual), por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 de diciembre de 1995 («BOE» de 3 de enero de 1996), dictada precisamente a propuesta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (órgano ahora consultante) y de la Intervención General de la Administración del Estado, y cuyo objeto es la regulación del procedimiento para el pago de obligaciones de dicha Administración (es decir, el ámbito funcional al que se refiere la consulta).

En efecto, el apartado octavo.1 de dicha Orden dispone:

«1.1 Todas las propuestas de pago que se emitan se expedirán a favor de los acreedores directos, salvo en los supuestos establecidos en el apartado octavo 2 de la presente Orden (que se refiere a las propuestas de pago a favor de “agentes mediadores”).»

1.2 A los efectos previstos en la presente Orden, se entiende por acreedores directos, las personas físicas o jurídicas o las entidades sin personalidad jurídica legalmente reconocidas, públicas o privadas, que hubiesen ejecutado las prestaciones derivadas de los contratos celebrados, fuesen beneficiarias de las subvenciones o ayudas públicas, o, en general, a favor de quienes fuesen contraídas obligaciones o existiesen créditos derivados de operaciones no presupuestarias.

1.3 Cuando el acreedor directo comunique al órgano gestor competente la transmisión de las certificaciones, cuentas o títulos que representen débitos de la Administración General del Estado, las correspondientes propuestas de pago habrán de ser expedidas a favor de cesionario, debiendo indicarse también los derechos del cedente. La oficina de contabilidad competente consignará, mediante diligencia en el documento justificativo del crédito, la toma de razón por la que se certifique que se ha registrado en el Sistema de Información Contable.»

Como se ve, la referida Orden Ministerial considera como «acreedores directos» de la Administración del Estado no sólo a los que le sean en

7 virtud de relación contractual, sino también por cualquier otro título (apartado 8.1.2) y, a su vez, reconoce que cualesquiera de aquellos acreedores (sin distinguir el título u origen de su derecho) puede transmitir su crédito a un tercero, con plena eficacia frente a la Administración, una vez que comunique la transmisión a la oficina gestora (apartado 8.1.3).

En suma, este Centro directivo entiende, por las razones expuestas, que los créditos que ostenten cualesquiera personas o entidades frente a la Administración General del Estado son transmisibles por sus titulares, salvo previsión legal que expresamente disponga otra cosa en relación con determinada clase de los aludidos créditos.

Sentada la anterior conclusión, deben darse por reproducidas aquí las consideraciones expuestas en el apartado II del presente informe a propósito de la legitimación para comunicar a la Administración, mediante la oportuna notificación, la cesión del derecho de crédito, acreditación de la representación por quien actúe, en su caso, en nombre del cedente o cesionario, comprobación por parte de la Administración de la existencia o realidad de la cesión del crédito y documentación o formalización de la cesión.

Sin embargo, no cabe reiterar sin más las consideraciones hechas en el aludido apartado II sobre el régimen tributario de las cesiones de los créditos a que se refiere el artículo 101 de la LCAP, y ello en razón de que, admitida la cesión de derechos de crédito distintos de aquéllos a los que alude dicho precepto y dada la diversidad de supuestos admisibles, no siempre el cedente tendrá la condición de empresario ni la cesión se efectuará en el ejercicio de un actividad empresarial.

Procede, por ello, distinguir los siguientes supuestos:

1. Que el cedente sea empresario y la cesión se realice en el ejercicio de su actividad empresarial, aunque se trate de un acto ocasional. En este caso, y como se ha indicado en el apartado II del presente informe, la cesión está sujeta –aunque exenta– al Impuesto sobre el Valor Añadido, sin que quepa, por tanto, exigir la presentación del modelo de declaración del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para poder admitir en la correspondiente oficina pública, junto con el documento en que se contenga la notificación, el documento en que se haya formalizado la cesión del crédito.

2. Que el cedente no sea empresario o que, siéndolo, la cesión se efectúe al margen de su actividad empresarial. En este segundo supuesto es necesario distinguir, todavía, según que la cesión se realice a título oneroso o a título gratuito.

En el caso de que la cesión se realice a título oneroso, habrá de tributar por el concepto de «Transmisiones Patrimoniales Onerosas» del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documen-

tados, tal y como resulta del artículo 7.1 del TRITP y AJD, según el cual «son transmisiones patrimoniales sujetas: A) Las transmisiones onerosas por actos *inter vivos* de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas». Así las cosas, es plenamente aplicable lo dispuesto por el artículo 54.1 del TRITP y AJD, por lo que deberá exigirse la presentación del modelo de declaración del referido tributo o la acreditación de su pago o exención como condición de admisibilidad en la correspondiente oficina pública del documento en que se haya formalizado la cesión del derecho de crédito.

En el caso de que la cesión se haya realizado a título gratuito, deberá diferenciarse, a su vez, a la vista de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (LISD), según que el cesionario sea persona física o persona jurídica.

De ser el cesionario persona física, la cesión está sujeta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, conforme resulta del artículo 3.1 de la LISD, según el cual «constituye el hecho imponible: ... b) la adquisición de bienes y derechos por donación o cualquier otro negocio jurídico a título gratuito e *inter vivos*.» Estando, pues, sujeta la cesión al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, deberá exigirse, en este caso, como condición de admisibilidad del documento en que se haya formalizado la cesión en la correspondiente oficina pública, la acreditación de haberse presentado el referido documento ante el órgano competente para su liquidación, por cuanto que, análogamente a lo establecido por el artículo 54.1 del TRITP y AJD, el artículo 33 de la LISD dispone que «los documentos que contengan actos o contratos sujetos al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones no se admitirán ni surtirán efecto en oficinas o registros públicos sin que conste la presentación del documento ante los órganos competentes para su liquidación, salvo lo previsto en la legislación hipotecaria o autorización expresa de la Administración...».

Si el cesionario fuese persona jurídica, la cesión estaría sujeta al Impuesto sobre Sociedades, ya que el artículo 3.2 de la LISD establece que «los incrementos de patrimonio a que se refiere el número anterior (se alude a los incrementos de patrimonio a título gratuito, tanto por actos *inter vivos* como por actos *mortis causa*), obtenidos por persona jurídicas, no están sujetos a este Impuesto y se someterán al Impuesto sobre Sociedades». Así las cosas, y no existiendo en la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, el Impuesto sobre Sociedades ninguna previsión análoga a la de los artículos 54.1 del TRITP y AJD y 33 de la LISD, en este supuesto no cabría exigir, para admitir en la correspondiente oficina pública el documento en que se haya formalizado la cesión del derecho de cobro, la acreditación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por el Impuesto sobre Sociedades.

7 Para concluir este apartado se estima oportuno formular una advertencia que también afecta al contenido de los apartados I y II del presente informe. De conformidad con lo razonado a lo largo del mismo, la Administración no está facultada para rechazar la cesión de un crédito frente a ella, cuando tal cesión se efectúe mediante un acuerdo válido, por lo que, en principio, quedará obligada a pagar al cesionario; ahora bien, ello no excluye la posibilidad de que la Administración, sin negar la validez de la cesión, deniegue (en todo o en parte) el pago del crédito cedido por entender que éste es compensable con una deuda que el cesionario (o, en su caso, el cedente) tuviera con la propia Administración. Se plantea así el problema de la extensión y límites temporales de las excepciones que la Administración, como deudor cedido, pueda oponer al cesionario, cuestión que ha sido muy discutida, sobre todo en el ámbito de la cesión de créditos de origen contractual (y, más concretamente, con ocasión de los denominados «endosos» de certificaciones de obras), a la vista de lo dispuesto en el apartado 1198 del CC y de la jurisprudencia al respecto. Sin embargo, esta cuestión no se examinará en el presente informe, por no hacerse expresa referencia a ella en la consulta ni entenderse comprendida en el objeto de la misma.

**IV.** Finalmente, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera consulta si la Administración puede rechazar cesiones de crédito sucesivas.

En opinión de este Centro Directivo, aunque desde la perspectiva jurídico-privada sean admisibles las cesiones de créditos sucesivas, al no existir en el CC ninguna norma prohibitiva al respecto y regir el principio de autonomía de la voluntad (art. 1255 de dicho texto legal), en el caso de créditos frente a la Administración el principio que se induce de la legislación sobre contratación administrativa y de la Orden Ministerial citada en el apartado anterior es el de la admisión de una única cesión o transmisión. Así, el artículo 145 del RGCE sólo considera una única cesión, cual es la que tiene lugar entre el contratista y el tercero o cesionario y no cesiones ulteriores; este mismo criterio es el que viene a recoger el artículo 100.1 de la LCAP que limita la facultad de transmisión o cesión al contratista, y no a terceros a quienes, a su vez, se hubiese cedido el derecho al cobro («los contratistas que... tengan derecho de cobro frente a la Administración, podrán ceder el mismo»), así como el apartado 8.1.3 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 de diciembre de 1995 en el que sólo se contempla la cesión o transmisión efectuada por el «acreedor directo» al cesionario, apareciendo así aquél, y no éste, como único legitimado para efectuar la cesión.

En virtud de todo lo expuesto, la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado somete a la consideración de V.I. las siguientes

**Primera.** Una vez convenida por el contratista y el cesionario la transmisión del derecho de crédito que el primero ostente frente a la Administración General del Estado, notificado fehacientemente a ésta el acuerdo de cesión y constatadas las facultades de representación de quien, en su caso, efectúe la notificación en nombre del cedente o cesionario, así como la existencia o realidad de la cesión, aquella Administración queda constituida en la obligación de efectuar el pago al cesionario sin posibilidad de sustraerse al cumplimiento de esta obligación mediante el ejercicio de la facultad de decidir si acepta o rechaza la cesión, al no corresponderle esta facultad.

**Segunda.** La Administración carece de la facultad de negar la eficacia de la cesión realizada por el contratista y el cesionario en fraude del derecho de aquélla, sin perjuicio de su facultad de impugnarla, al amparo de los artículos 1111, inciso final, y 1291.3.º del Código Civil, mediante la interposición de la demanda del juicio declarativo que corresponda por razón de la cuantía, y de solicitar del órgano judicial competente, como medida cautelar, la retención del crédito.

**Tercera.** La notificación fehaciente del acuerdo de cesión a la Administración puede efectuarse tanto por el contratista o cedente como por el adquirente del crédito o cesionario, al estar ambos legitimados para ello con arreglo al artículo 31.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, correspondiendo a la Administración la comprobación o verificación, en los términos indicados en el apartado II del presente informe, de las facultades de representación de quien, en su caso, efectúe la notificación en nombre y por cuenta del cedente o del cesionario y de la existencia o realidad del acuerdo de cesión, debiendo exigir, a estos últimos efectos, la presentación del documento en que se hubiera formalizado aquel acuerdo.

**Cuarta.** La cesión por el contratista del derecho de crédito que ostenta frente a la Administración está sujeta, aunque exenta, al Impuesto sobre el Valor Añadido, no tributando por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sin que, por tal razón, pueda exigirse la presentación de la oportuna declaración de este último tributo o la acreditación de su pago o exención como condición de admisibilidad, en la correspondiente oficina pública, del documento por el que se efectúe la notificación a la Administración de la cesión y del documento en que se hubiese formalizado el acuerdo de cesión.

**Quinta.** El acuerdo o contrato de cesión de crédito será válido y eficaz aunque se hubiese formalizado en documento privado, a la vista de la interpretación jurisprudencial del artículo 1280 del Código Civil, no

7 pudiendo exigir la Administración que el referido acuerdo conste en escritura pública. De haberse formalizado en documento privado, la cesión no surtirá efectos sino desde la fecha que en cada caso determina el artículo 1227 del Código Civil.

**Sexta.** Salvo previsión normativa expresa que, en relación con una determinada clase de créditos, excluya su cesión o transmisión, los créditos distintos de aquéllos a los que se refiere el artículo 101 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que se ostenten frente a la Administración General del Estado son transmisibles por sus titulares, siendo aplicable a su transmisión lo indicado en el apartado II del presente informe sobre legitimación para comunicar a la Administración, mediante la oportuna notificación, la cesión del crédito, acreditación de la representación de quien actúe, en su caso, en nombre del cedente o cesionario, comprobación por la Administración de la existencia o realidad de la cesión del crédito y documentación o formalización del acuerdo de cesión. Respecto al régimen tributario a que esté sometida, según los casos, la cesión o transmisión de los referidos derechos de crédito, deberán tenerse en cuenta las indicaciones contenidas en el apartado III de este informe.

**Séptima.** De los preceptos de la legislación sobre contratación administrativa relativos a la cesión del derecho de cobro frente a la Administración y de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 de diciembre de 1995 por la que se regula el procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado se induce la regla de que sólo es admisible una única cesión, que es la que tiene lugar entre el titular del referido derecho o «acreedor directo» y el cesionario, por lo que se estima que la Administración puede rechazar las ulteriores o sucesivas cesiones.