

## Artículos

# LA CESIÓN DE DERECHOS DE CRÉDITO DE NATURALEZA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

José Alberto Navarro Manich y Pau Panadés Jordà

*Abogados del Área de Derecho Público de Uría Menéndez (Barcelona)*

### **La cesión de derechos de crédito de naturaleza jurídico-administrativa en el ámbito de la contratación pública y de la responsabilidad patrimonial de la Administración**

*El Tribunal Supremo, en su sentencia de 22 de enero de 2020, ha declarado que la cesión de derechos de crédito de naturaleza jurídico-administrativa no estaría prevista con carácter general, y que no le serían aplicables supletoriamente las reglas de la cesión de créditos del Código Civil. Según la sentencia solamente serían cedibles los derechos de crédito reconocidos por acto administrativo o sentencia firme. Con ello se pone en cuestión la cesión de créditos futuros en ámbitos como la responsabilidad patrimonial de la Administración o la contratación pública.*

*No obstante, la propia sentencia del Tribunal Supremo aclara que ese pronunciamiento únicamente afectaría a la cesión de créditos dimanante de responsabilidad patrimonial de la Administración, que es el caso objeto de la sentencia.*

*En este artículo se expondrá el régimen de la cesión de los derechos de crédito de naturaleza jurídico-administrativa y se valorará el alcance de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2020 para determinar si este pronunciamiento supone un cambio en el régimen que se ha venido aplicando a la cesión de créditos futuros ante Administraciones Públicas (muy especialmente en el ámbito de la contratación pública y de la responsabilidad patrimonial de la Administración), o bien si ese régimen jurídico se mantiene inalterado.*

#### **PALABRAS CLAVE:**

CESIÓN DE CRÉDITOS FUTUROS, CONTRATOS PÚBLICOS, DERECHOS DE COBRO, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

## The assignment of public-law credit rights in the field of public procurement and patrimonial liability of the State

*The Supreme Court, in its judgment dated 22 January 2020, held that the assignment of public-law credit rights is not generally permitted and that the provisions of the Civil Code governing the assignment of credits are not of subsidiary application. According to the judgment, only credit rights recognised by an administrative act or by final judgment are assignable. This calls into question the assignment of future credits in areas such as the patrimonial liability of the State and public procurement.*

*Nevertheless, the judgment of the Supreme Court itself clarifies that this ruling only affects the assignment of credits arising from the patrimonial liability of the State, which was the factual background of the judgment.*

*This article presents the regime on the assignment of public-law credit rights and assesses the scope of the Supreme Court's ruling of 22 January 2020 to determine if the ruling implies a change in the framework that has been applied to the assignment of future credits rights in connection with public authorities (particularly in the field of public procurement and patrimonial liability of the State) or if the legal framework remains unchanged.*

### KEY WORDS:

ASSIGNMENT OF FUTURE RIGHTS, PUBLIC CONTRACTS, COLLECTION RIGHTS, STATE LIABILITY.

FECHA DE RECEPCIÓN: 27-11-2020

FECHA DE ACEPTACIÓN: 1-12-2020

Navarro Manich, José Alberto; Panadés Jordà, Pau (2021). La cesión de derechos de crédito de naturaleza jurídico-administrativa en el ámbito de la contratación pública y de la responsabilidad patrimonial de la Administración. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 55, pp. 45-63 (ISSN: 1578-956X).

## 1. Introducción

---

La cesión de derechos de crédito de naturaleza jurídico-administrativa, y en especial de derechos de crédito futuros, es un negocio jurídico asentado en nuestro ordenamiento, una práctica muy habitual en el mercado y, en particular, un instrumento muy extendido para la financiación de la ejecución de contratos públicos.

En virtud de ese negocio jurídico, el contratista puede obtener una financiación (para la construcción de la obra, la sostenibilidad del servicio público o la garantía de determinados suministros para la Administración pública) a cambio de ceder al financiador los derechos de crédito futuros que se devengarán con la ejecución del contrato. Se trata, por tanto, de un negocio jurídico privado, entre partes privadas, cuyo único efecto para la Administración es la sustitución del acreedor a quien abonar los pagos. Y ello sin perjuicio de que, lógicamente, la Administración pública podrá oponer ante el cesionario (financiador) todas las excepciones al pago que podría oponer ante el cedente (contratista), entre ellas la inexistencia o inexigibilidad del derecho de crédito.

Pues bien, la institución de la cesión de derechos de crédito jurídico-públicos ha sido abordada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 8.<sup>a</sup>) en su sentencia de 22 de enero de 2020 (recurso ordinario núm. 1159/2015) —STS 124/2020— (la "Sentencia") en relación con un caso de cesión de créditos futuros dimanantes de una responsabilidad patrimonial de la Administración. Esta Sentencia contiene unos pronunciamientos *obiter dicta* de los que podría desprenderse

un cuestionamiento a la viabilidad de ceder derechos de crédito futuros de naturaleza jurídico-pública. Esta Sentencia podría interpretarse en el sentido de que no se reconocería con carácter general la cesión de créditos jurídico-públicos, que no resultaría de aplicación supletoria a la cesión de créditos jurídico-públicos el artículo 1112 del Código Civil y que solamente serían cedibles aquellos créditos reconocidos por acto administrativo o por sentencia firme (excluyéndose, por tanto, la cesión de derechos de crédito futuros).

Debe adelantarse que la Sentencia no tiene estos efectos, ni puede ser interpretada en ese sentido. En primer lugar, la propia Sentencia aclara que su pronunciamiento únicamente se refiere a la cesión de créditos dimanante de la responsabilidad patrimonial de la Administración (aunque *stricto sensu* en el caso de autos estemos ante un supuesto de responsabilidad del Estado legislador), y no a otro tipo de derechos de crédito jurídico-públicos. En segundo lugar, la Sentencia incluye un voto particular discrepante del magistrado Ángel Ramón Arozamena Laso. En tercer lugar, los pronunciamientos de esta Sentencia no constituyen jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo al tratarse de una única y aislada sentencia. Y, en cuarto lugar, la *ratio decidendi* de la Sentencia lo que parece querer limitar es la transmisión de la relación jurídica frente a la Administración en casos de responsabilidad patrimonial de la Administración, más que la cesión de créditos derivados de dicha relación, con especial incidencia en los casos de financiación de pleitos por parte de terceros. Por tanto, esta no es una cuestión cerrada.

Con base en los pronunciamientos contenidos en la Sentencia, el presente artículo tiene por objeto exponer el régimen jurídico de la cesión de derechos de naturaleza jurídico-administrativa, en especial cuando deriven de la ejecución de un contrato público o de una acción de responsabilidad patrimonial, así como determinar el alcance y consecuencias de la Sentencia.

Puede ya adelantarse que, a nuestro juicio, la cesión de derechos de crédito jurídico-públicos, y en concreto de derechos de crédito futuros, sigue siendo un negocio jurídico admitido en nuestro ordenamiento, que puede seguir celebrándose con plena validez y eficacia. Efectivamente, esta Sentencia no habilita a las Administraciones públicas a negarse al pago a favor de los cesionarios de estos derechos de crédito. Tampoco implica que los cesionarios de estos derechos de crédito carezcan de legitimación activa para reclamarlos a las Administraciones públicas deudoras (tanto en vía administrativa como judicial). Por tanto, esta institución, válida y plenamente implantada en el tráfico jurídico, deberá seguir gozando de seguridad jurídica en cuanto a sus efectos, y las Administraciones públicas quedarán vinculadas por ella.

No obstante, y como se apuntará en las conclusiones, deberá prestarse una especial atención a la cesión de derechos de crédito futuros referentes a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración. Aunque existe una jurisprudencia contradictoria del propio Tribunal Supremo, no puede desconocerse que la negativa a la cesión de derechos de crédito declarada por esta Sentencia se refiere específicamente a esos derechos de crédito. Por ello sería conveniente prestar una cautela adicional a las cesiones de créditos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración mientras no se cierre este debate con nuevas sentencias del Tribunal Supremo.

## 2. La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2020 (recurso núm. 1159/2015): antecedentes, fundamentación y *ratio decidendi*

---

La Sentencia de la Sección 8.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 2020, dictada en el recurso ordinario núm. 1159/2015 —STS 124/2020—, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una persona física contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación patrimonial que formuló contra el Consejo de Ministros por los daños y perjuicios derivados de la aplicación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, creado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre. La reclamación patrimonial pretendida se cuantificaba en 101.142,74 euros de principal, más 38.276,77 euros en concepto de intereses de demora. Este recurso contencioso-administrativo se amplió posteriormente contra la desestimación expresa de la reclamación patrimonial resuelta por el Consejo de Ministros.

Con anterioridad a la presentación de la reclamación patrimonial, esta persona física había adquirido a una mercantil que se encontraba en un procedimiento concursal, por título de compraventa, “[...] los derechos de crédito/litigiosos sobre el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos generados entre el año 2002 a 2009, con todos los derechos y acciones que sobre los mismos ostente la mercantil concursada”, siendo el precio convenido de compraventa de 1000 euros (el “Contrato de Compraventa”). Esta transmisión de los “derechos de crédito/litigiosos” fue autorizada por el Juzgado de lo Mercantil núm. 1 de Burgos, encargado del procedimiento concursal.

A los efectos que aquí interesan, la fundamentación de la Sentencia se centra en las siguientes dos cuestiones, que analiza siguiendo este orden:

- i. Si la cesión de créditos de naturaleza-jurídico administrativa que se deriva de una acción de reclamación patrimonial de la Administración resulta admisible.

Como hemos adelantado, la Sentencia concluye que no estaría reconocida la cesión de créditos jurídico-públicos con carácter general, que no sería aplicable supletoriamente la regulación de la cesión de créditos establecida en el artículo 1112 del Código Civil y que solamente serían cedibles los derechos de crédito reconocidos por acto administrativo o sentencia firme.

- ii. Si la transmisión de los “derechos de crédito/litigiosos”, según el *nomen iuris* dado por las partes transmitentes en el Contrato de Compraventa, constituye en realidad una cesión de crédito, en los términos previstos en el artículo 1112 del Código Civil.

En relación con esta cuestión, la Sentencia concluye que el Contrato de Compraventa no constituiría una cesión de créditos, sino la transmisión de una relación jurídica frente a la Administración (para reclamar su responsabilidad patrimonial). La Sentencia considera que no puede haber cesión de un derecho de crédito porque en el momento de celebra-

ción del Contrato de Compraventa todavía no se había iniciado ningún procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial. En ese momento lo único que se podría pretender transmitir era la expectativa de obtener de la Administración pública una indemnización, y solamente se podría ceder un derecho de crédito cuando aquel fuese reconocido por la Administración mediante acto administrativo. Por todo ello, la Sentencia dispone que el Contrato de Compraventa no es una cesión de créditos del artículo 1112 del Código Civil.

Partiendo de lo anterior, la Sentencia alcanza la siguiente *ratio decidendi*:

*“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 expuesta se sigue que, a juicio de esta Sala, el derecho de crédito que deriva de la 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”.* (el destacado es nuestro).

Con base en lo anterior, la Sentencia desestima el recurso interpuesto. La Sentencia quiere evitar la transmisión de la posición de reclamante en supuestos de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración (esto es, la transmisión de la relación jurídica), y que los derechos de crédito de la responsabilidad patrimonial sean *res intra commercium*. Y para justificar lo anterior acude a la tesis de que esos derechos de crédito solamente serían cedibles cuando sean reconocidos mediante acto firme o sentencia firme.

Debe destacarse que su referencia a la cesión de créditos derivados de contratos públicos (con una interpretación errónea a nuestro juicio) constituye un *obiter dictum* al que se acude solo para reforzar su conclusión. Pero está fuera del alcance de la Sentencia, como explica en su fundamento jurídico octavo: *“Conviene añadir, a fin de disipar malentendidos, que cuanto queda expuesto se refiere a la cesión de crédito dimanante de responsabilidad patrimonial de la Administración; y no a supuestos diferentes del aquí examinado [...]”*.

La Sentencia cuenta con un voto particular formulado por el magistrado Ángel Ramón Arozamena Laso, quien difiere en parte de las conclusiones alcanzadas por la Sentencia.

A continuación comentamos la Sentencia siguiendo el mismo orden de su fundamentación, empezando por las consideraciones sobre el carácter cedible de los derechos de crédito jurídico-públicos.

## 3. Sobre la cesión de los derechos de crédito de naturaleza jurídico-pública

---

### 3.1. La cesión de los derechos de crédito de naturaleza jurídico-pública está admitida con carácter general por nuestro ordenamiento jurídico y le resulta de aplicación supletoria el artículo 1112 del Código Civil

La Sentencia parte de la premisa de que la cesión de derechos de crédito jurídico-públicos no está reconocida con carácter general y que no les resultaría de aplicación supletoria el Código Civil, cuyo artículo 1112 dispone que "todos los derechos adquiridos en virtud de una obligación son transmisibles [...]".

La Sentencia niega la aplicación supletoria del Código Civil a este caso por los principios propios del derecho administrativo, diferenciados del derecho privado, ya que se persigue garantizar "*simultáneamente la defensa de los derechos de los particulares y la consecución de los intereses generales*". En particular, considera que debe restringirse la cesión de derechos jurídico-públicos para no perjudicar a la Hacienda Pública.

Para justificar esta inaplicación supletoria del Código Civil, la Sentencia interpreta *obiter dictum*, de manera errónea a nuestro entender, el artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (la "LCSP"), el cual regula la cesión de los "*derechos de cobro*" derivados de contratos administrativos. A juicio de la Sala, el concepto "*derechos de cobro*" sería distinto de los "*derechos de crédito*", siendo más restrictivo este primer concepto (al incluir solamente los derechos de crédito comprobados y reconocidos por la Administración). Y de ello se desprendería que la cesión de los derechos de crédito en el ámbito administrativo sería más restrictiva que en el ámbito del derecho privado, aunque la ley no establezca expresamente un régimen diferenciado atendiendo a la naturaleza pública o privada del crédito.

No obstante, las anteriores afirmaciones de la Sentencia difieren del régimen jurídico asentado en nuestro ordenamiento jurídico sobre cesión de derechos de crédito jurídico-públicos, según el cual este negocio jurídico está admitido de forma pacífica con carácter general y le resulta de aplicación supletoria del artículo 1112 del Código Civil (en virtud de su artículo 4)<sup>1</sup>.

Pues bien, existen fundados motivos para descartar que con la Sentencia se haya producido un cambio en nuestro ordenamiento jurídico en esta materia. Y ello sin perjuicio de que la propia Sentencia limita sus efectos a los créditos derivados de la responsabilidad patrimonial de la Administración, hay un voto particular discrepante y no constituye jurisprudencia consolidada. Por tanto, debe mantenerse la admisión general de la cesión de créditos de naturaleza jurídico-pública.

---

<sup>1</sup> En este sentido, puede citarse, por ejemplo, A. Herrera (2005). La cesión de créditos futuros como método de financiación de infraestructuras, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 10.

En efecto, y en primer lugar, nuestro ordenamiento no excluye la aplicación de la regulación del Código Civil (artículos 1112, 1271 y 1526) a la cesión de créditos de naturaleza jurídico-administrativa. Así lo reconoce, de hecho, la propia Sentencia. En este sentido, no existe un motivo legal que nos obligue a matizar o negar la aplicación del Código Civil a este tipo de créditos de naturaleza jurídico-pública (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*). La aplicación supletoria del Código Civil, establecida en su artículo 4, solo se evitaría con la aprobación de una norma que estableciese un régimen completo de la cesión de estos derechos de crédito, o bien con una norma que expresamente desplazase la aplicación supletoria del derecho privado. De la ausencia de estas normas no puede deducirse un desplazamiento de la aplicación supletoria del Código Civil.

Sobre esta cuestión, creemos que son acertados los argumentos que se exponen en el voto particular:

*"6. La correspondencia entre la Administración Pública y Derecho Administrativo, que se identifica con el ejercicio de concretas potestades otorgadas por el ordenamiento jurídico conforme al principio de legalidad, no es plena. No solo existe una actividad de la Administración Pública similar a la de los particulares, regulada por el Derecho Privado, sino que al contratar o indemnizar por los daños causados a un tercero crea situaciones subjetivas de titularidad ajena, que sin el reconocimiento de régimen exorbitante, se asimilan a las categorías generales del Derecho.*

*En estos casos, la ausencia de una regulación no puede traducirse en prohibición o limitación sin respaldo normativo, sino que, partiendo de la identidad sustancial de la categoría del derecho de crédito y de la supletoriedad que reconoce el artículo 4 CC, parece necesario acudir a la regulación de dicho texto legal para la configuración del correspondiente régimen jurídico. No existe razón para circunscribir la supletoriedad del Código al ámbito de las leyes civiles o mercantiles, en la medida en que obedece a los rasgos caracterizadores del derecho común.*

*Por consiguiente, la ausencia de una regulación propia en las normas administrativas, determina que haya de acudirse a su integración conforme a las previsiones del Código Civil y a la doctrina de la Sala Primera del Tribunal Supremo" (el destacado es nuestro).*

La supletoriedad del Código Civil en este punto ha sido aceptada por la mejor doctrina administrativa, como encontramos en el Dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, de 11 de mayo de 2000 (ref.: A.G. Fomento 1/00), ponente Luciano. J. Mas Villarroel, sobre *"Requisitos de la cesión de créditos. Cesión de créditos correspondientes a la indemnización expropiatoria"*. En este dictamen se concluyó que los derechos de crédito derivados de un procedimiento expropiatorio eran transmisibles al no existir previsión en contra:

*"Puesto que, por una parte, el artículo 1112 del CC establece la regla de la transmisibilidad de los derechos adquiridos en virtud de una obligación y, por otra parte, no existe un 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" (el destacado es nuestro).*

Por tanto, ante la falta de una regulación expresa del régimen de transmisión de los derechos de crédito derivados de relaciones jurídico-administrativas, debe integrarse su interpretación con el régimen previsto con carácter general en el Código Civil, al socaire de lo dispuesto en el artículo 4 de esta norma.

En segundo lugar, tampoco la invocación de los principios informadores propios del derecho administrativo parece ser un argumento adecuado para excluir la aplicación supletoria del Código Civil en este caso. La Sentencia invoca estos principios para restringir la cesión de los derechos de crédito futuros de naturaleza jurídico-administrativa por los perjuicios hipotéticos que esos negocios jurídicos podrían tener en la Hacienda Pública. Pero este planteamiento no se corresponde con nuestro ordenamiento jurídico, que establece unas garantías para la Hacienda Pública que en nada se verían perjudicadas o disminuidas por la cesión de créditos. Efectivamente, debemos tener en cuenta que la salvaguarda de los intereses públicos, identificados como el control y sostenibilidad del régimen presupuestario y financiero público, viene garantizada por las especificidades que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (la "LGP") para la existencia y exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública.

El artículo 21 de la LGP, en su apartado 2.º, dispone que las obligaciones de la Hacienda Pública que tengan como causa una prestación o un servicio, solo serán exigibles si el acreedor ha cumplido o ha garantizado su correlativa obligación sinalagmática. De manera similar, el artículo 73.4 de la LGP, sobre fases del procedimiento de la gestión de los gastos, dispone que la **existencia** de un crédito exigible contra la Hacienda Pública dependerá del reconocimiento de la obligación de la cual se derive este crédito:

*"4. El reconocimiento de la obligación es el **acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible** contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente.*

*El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto.*

*El Ministro de Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, determinará los documentos y requisitos que, conforme a cada tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación".*

Por tanto, para garantizar esos fines públicos a los que apela la Sentencia, el ordenamiento jurídico ya prevé una especialidad: la obligación contra la Hacienda Pública solamente existirá (efecto declarativo) y será exigible si previamente esta ha sido reconocida por la propia Administración o por resolución judicial. En el caso de las obligaciones que traigan causa de una prestación recíproca del acreedor, este reconocimiento estará condicionado a la previa acreditación de la realización de dicha prestación sinalagmática.



En este contexto, y ante el silencio de la Ley sobre este aspecto, no se alcanza entrever en qué compromete los fines públicos propios de la Administración (y a su Hacienda Pública) el hecho que pueda cederse este crédito futuro, que, lógicamente, solo existirá y será exigible una vez que se cumplan los requisitos anteriores propios del acto de reconocimiento. Estamos ante un derecho de crédito futuro que puede ser cedido al amparo del artículo 1271 del Código Civil.

Debemos recordar que la Administración, en su condición de deudor cedido, puede oponer frente al cesionario todas las excepciones al pago vinculadas a la relación jurídica subyacente, entre las que se encuentra, lógicamente, la inexistencia o la falta de exigibilidad de un crédito si no se cumplen los requisitos legales. Por tanto, este argumento interpretativo de la Sentencia no permite fundamentar el desplazamiento de la aplicación supletoria del Código Civil a la cesión de créditos jurídico-públicos.

En tercer lugar, el consentimiento de la Administración no constituye un requisito de validez del negocio jurídico de cesión de crédito. Sobre este punto podemos citar la Circular Conjunta, de 22 de junio de 2016, de la Abogacía General del Estado - Dirección del Servicio Jurídico del Estado y de la Intervención General de la Administración del Estado, relativa a la tramitación de facturas electrónicas y sus efectos en relación con las cesiones de crédito en el ámbito de la contratación del sector público estatal, en la cual se dispone lo siguiente:

*"La validez del negocio jurídico de cesión, supuesta concurrencia de los requisitos que enumera el artículo 1261 del CC (consentimiento de los contratantes, objeto cierto que sea materia 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 legítimo el hecho a favor del cedente desde el acto de notificación" (el destacado es nuestro).*

Siendo ello así, tampoco consideramos que esté justificado, como parece dejar entrever la Sentencia, que los derechos de crédito derivados de relaciones de naturaleza jurídico-administrativa sean una *res extra commercium*. Estamos ante un derecho (o una expectativa de derecho, en el caso de los derechos de crédito futuros) de naturaleza patrimonial, incorporada en el haber del deudor, que puede ser cedida o transmitida a un tercero (el cesionario). Ni la validez ni la eficacia de este negocio jurídico de cesión se encuentran condicionadas a la aceptación o autorización de la Administración con la que exista la relación jurídico-administrativa de la que se derive el derecho de crédito.

En este sentido, y aunque volvamos sobre ello en el apartado siguiente, una vez notificada la cesión a la Administración, esta solamente está obligada a efectuar el pago en favor del cesionario, sin que disponga de la facultad de aceptar o no la cesión.

Finalmente, y como corolario de lo anterior, cabría añadir que es un hecho discutible que los órganos del orden contencioso-administrativo dispongan de jurisdicción para determinar la validez de un contrato de cesión sujeto al derecho privado y suscrito entre dos particulares, de conformi-

dad con lo previsto en el artículo 24 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. De hecho, la Sentencia aclara que nada tiene que decir sobre la validez y eficacia del Contrato de Compraventa. Esta es una cuestión que corresponde al orden civil. Todo ello sin perjuicio de su potestad para revisar la actuación de la Administración en relación con los efectos que de ese negocio jurídico de cesión se derivan frente a ella<sup>2</sup>.

Por todo ello, debemos concluir que, a nuestro juicio, la Sentencia no puede tener como efecto negar la viabilidad de la cesión de derechos de crédito de naturaleza jurídico-pública ni la aplicación supletoria del Código Civil a la cesión de estos derechos de crédito. Los argumentos aducidos por la Sentencia no permiten sostener ni una restricción a la cesión de estos derechos de crédito ni un desplazamiento de la aplicación supletoria del Código Civil, y mucho menos que estos derechos de crédito hayan devenido una *res extra commercium*.

### 3.2. Régimen de cesión de los derechos de crédito futuros de naturaleza jurídico-pública (especial referencia a los créditos futuros que se deriven de un contrato público)

La Sentencia interpreta el artículo 200 de la LCSP en el sentido que la cesión de "derechos de cobro" derivados de un contrato administrativo es un concepto más restrictivo que derechos de crédito, por cuanto se exigiría un acto de la Administración de comprobación y reconocimiento de la existencia del crédito. Según la Sentencia, solamente cuando se haya producido esa aceptación por parte de la Administración podremos hablar de "derecho de cobro", y solamente en ese momento podrá celebrarse un negocio jurídico para su cesión. Con ello se excluiría la viabilidad de ceder derechos de crédito futuros.

Por la importancia de esta cuestión reproducimos a continuación el fragmento correspondiente de la Sentencia:

*"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 bie-*

<sup>2</sup> Cabe apuntar que, como señala M. Peláez Muras, en "Sobre la cesión de créditos en el ámbito de los contratos administrativos ¿Qué sucede con los créditos de los contratos cedidos? Jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones por impago", *Observatorio de Contratación Pública*, la Sala I del Tribunal Supremo ha reconocido la competencia del orden civil para conocer de las pretensiones de pago deducidas contra las Administraciones por el titular de las certificaciones de obra endosadas por el contratista de la Administración: "El litigio no versa sobre un contrato de obras públicas, materia propia de la jurisdicción contencioso-administrativa en la medida en que el contrato tiene naturaleza administrativa y se rige por las normas propias de esta rama del Derecho, sino que deriva de la cesión del crédito que es consecuencia del endoso de las certificaciones de obra, y con base en dicha titularidad del crédito reclama el banco demandante, por lo que, en consecuencia, se han de aplicar las normas del Capítulo VII, del Título IV, del Libro IV, del CC, sobre transmisiones de créditos y demás derechos incorporales, siendo, en consecuencia, una cuestión de carácter netamente privado en la que tiene especial relevancia la autonomía de la voluntad y que, por ello, se encuentra comprendida dentro de los supuestos a que se refiere el artículo 9.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estando atribuida al orden jurisdiccional civil en atención al carácter complementario y atractivo que presenta respecto de los demás, especialmente frente al Contencioso-Administrativo por su ajenidad al desenvolvimiento de un servicio público». (STS 1383/2006 de 22 diciembre, RJ2007303; en el mismo sentido STS 899/2008, de 5 diciembre, RJ2009285. Citada en STS12/2011, de 31 de enero, rec. 1886/2007.)".

nes 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. [...] **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**" (el destacado es nuestro).

Aunque se trata de un *obiter dictum* excluido expresamente de los efectos de la Sentencia, resulta preciso exponer el régimen jurídico de la cesión de derechos de crédito futuros de naturaleza jurídico-pública y, en particular, los derechos futuros derivados de un contrato administrativo.

En primer lugar, consideramos que no es acertada esta distinción conceptual entre "derechos de crédito" y "derechos de cobro" que lleva a cabo la Sentencia. La norma habla de "transmisión de los derechos de cobro", ya que lo que se cede es el derecho al "abono del precio convenido por la prestación realizada" en el marco del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 198 de la LCSP. No obstante, este derecho de cobro del precio no es sino un derecho de crédito, en su modalidad de obligación de dar (artículo 1088 del Código Civil).

Tampoco esta mención al concepto "derecho de cobro" parece permitir excluir la posibilidad de ceder derechos de crédito futuros, esto es, derechos de crédito derivados de prestaciones de obra, suministros o servicios que se realizan en el marco de un contrato público y que aún no han sido reconocidas por la Administración.

Como señalan García-Villarubia y Vélez Fraga<sup>3</sup>, la tesis relativa a que el concepto "derechos de cobro" impide la cesión de créditos futuros ya se contenía en los Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal núm. 7/2004, de 12 de febrero (JUR 2014\71115); y núm. 11/2005, de 11 de marzo (JUR 2014\71117). En esos informes la Junta consideraba que la cesión de créditos futuros es "una posibilidad que no resulta del artículo 100 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas".

Como indican estos autores, ya en ese caso la Junta Consultiva llevaba a cabo una interpretación excesivamente formalista del concepto derechos de cobro, que obviaba que el legislador, mediante la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, reformó el artículo 100 de la entonces vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para permitir que las pymes pudieran financiarse a través del *factoring* mediante la cesión en masa de

3 M. García-Villarubia y M. Vélez Fraga (2005). La cesión de créditos futuros frente a la Administración según la última reforma del artículo 100 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 12.

sus carteras frente a las Administraciones públicas. Así lo disponía la exposición de motivos de la Ley 44/2002:

*"El capítulo III persigue mejorar las condiciones de financiación de las PYME. Para ello amplía la posibilidad de que éstas se financien a través del «factoring», al permitir la cesión en masa de sus carteras frente a las Administraciones públicas".*

Por tanto, el propio legislador estableció expresamente la posibilidad de ceder en masa derechos de crédito futuros derivados de contratos públicos a través de contratos de *factoring*.

En cualquier caso, debemos insistir de nuevo en que no existe ninguna previsión que, de modo expreso, prohíba la cesión de derechos de crédito, existentes o futuros, que deriven de un contrato público. Y ello sin perjuicio de que, como sucede con todos los créditos frente a la Administración, esta pueda exceptuar el pago al cesionario si el crédito no resulta existente o exigible por no haberse dado cumplimiento a los requisitos del acto de reconocimiento, según lo previsto en los artículos 21 y 73.4 de la LGP, requisitos del acto de reconocimiento de la obligación frente a la Hacienda Pública que en el ámbito de la contratación pública se encuentran precisados en el artículo 198.4 de la LCSP.

A mayor abundamiento, y de manera contraria de lo que se sostiene en la Sentencia, el apartado 5.º del artículo 200 de la LCSP no proscribía la validez de la cesión de los créditos futuros que se deriven de un contrato público, sino los **"efectos frente a la Administración"** de aquellas cesiones **"anteriores al nacimiento de la relación jurídica de la que deriva el derecho de cobro"**. Esta **"relación jurídica"** no es otra que el contrato público en cuestión.

Así, en realidad este precepto priva de efectividad frente a la Administración (sin que ello afecte a la validez del negocio jurídico de cesión) a aquellas cesiones de derechos de cobro que se deriven de contratos públicos que aún no se haya formalizado. No obstante, no dice en ningún momento que la cesión de derechos de crédito futuros (no reconocidos) que se deriven de un contrato público ya formalizado (la relación jurídica de la que se derivan) no tendrá efectos frente a la Administración.

En cualquier caso, aún en el supuesto de cesión de derechos de crédito que se deriven de contratos futuros, esta privación de efectos frente a la Administración únicamente conllevará que esta no esté obligada a librar mandamiento de pago a favor del cesionario (artículo 200.4 de la LCSP), sin que en modo alguno ello afecte a la validez del negocio jurídico suscrito entre el cedente y el cesionario, el cual puede ampararse en el artículo 1271 del Código Civil.

Finalmente, debemos indicar que la interpretación que aquí exponemos ha sido también establecida en la Circular Conjunta de la Abogacía del Estado antes citada, de 22 de junio de 2016, en la cual se ha admitido la cesión de créditos futuros derivados de contratos públicos y cómo ello permite obtener la financiación requerida por los contratistas para ejecutar el contrato en cuestión:

*"Aunque la exigibilidad del derecho de crédito del contratista frente a la Administración tiene lugar con el acto administrativo del reconocimiento de la obligación (lo que se produce cuando, previa fiscalización favorable por la Intervención cuando ello sea preceptivo, se apruebe la certificación de*

*obra o documento que acredite la conformidad de la prestación), no puede desconocerse que de ordinario el contrato de cesión de crédito se concierta poco después de la adjudicación del contrato al cedente-contratista y que igualmente, la notificación de la cesión a la Administración tiene también lugar, una vez adjudicado el contrato, antes de que se efectúe el primer pago al contratista.*

*Es cierto que la forma de proceder que acaba de indicarse —cesión concertada y notificada a la Administración poco después de la adjudicación del contrato y antes, por tanto, de que se efectúen los pagos al contratista— se aprecia una cesión de crédito futuro. Ahora bien, no existe ningún impedimento para admitir esta forma de proceder, pues entender lo contrario supondría desconocer la realidad de esta práctica que tiene una razonable justificación: a) la proximidad temporal entre la adjudicación del contrato al contratista-cedente y la celebración y notificación de la cesión a la Administración contratante; b) la realidad de que, aunque no haya surgido el derecho de crédito del contratista, éste ha adquirido —y ha ingresado en su patrimonio— el derecho a la ejecución del contrato del que derivarán los futuros pagos; c) la funcionalidad de la cesión de crédito que postula que se procede en la forma indicada: lo propio es que, adjudicado el contrato, el contratista acuda al mercado de capitales para obtener financiación, siendo precisamente la cesión de su crédito frente a la Administración a la entidad que le proporciona la financiación el medio de amortización por aquél del crédito que se le concedió —cesión del crédito en su función solvendi causa— y a la vez garantía exigida por la entidad financiera —cesión del crédito en su función fiduciae causa—; d) la simplificación que supone esta forma de proceder, pues evita que el contratista-cedente tenga que notificar a la Administración con ocasión de cada pago que ésta realice la existencia del contrato de cesión y, a la vez, exonera a la Administración de tener que hacer las oportunas comprobaciones con ocasión de cada pago; y e) las actuaciones a desarrollar por la Administración una vez aprobada la conformidad de la prestación realizada, de naturaleza muy automatizadas y sujetas a plazos breves*

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

Por todo ello, entendemos que el artículo 200 de la LCSP no excluye la cesión de créditos, presentes o futuros, derivados de un contrato público ya formalizado. La cesión de estos créditos puede notificarse a la Administración y, desde ese momento, vendrá obligada a librar mandamiento de pago a favor del cesionario (artículo 200.4 LCSP). Todo ello sin perjuicio que la efectividad del pago venga condicionada al acto de reconocimiento, del que nace la existencia y la exigibilidad del crédito.

El apartado 5.º del artículo 200 de la LCSP tampoco impide la validez de los negocios jurídicos de cesión de derechos de crédito que se deriven de contratos futuros que aún no se han formalizado. No obstante, en este caso, si la cesión se formaliza antes de la formalización del contrato, esta no

tendrá efectos frente a la Administración. Por tanto, la Administración no estará obligada a abonar el pago del precio al cesionario.

En definitiva, es perfectamente válida la cesión de derechos de crédito futuros de naturaleza jurídico-pública derivados de un contrato administrativo, y ese negocio jurídico privado tendrá efectos ante la Administración pública, que no podrá oponerse a la cesión del crédito futuro. Ahora bien, la Administración pública no estará obligada al pago del crédito futuro hasta que no exista el acto de reconocimiento. Por tanto, no es necesario el acto de reconocimiento del crédito para que sea cedible (como se inferiría de la Sentencia). El crédito futuro será cedible, pero la Administración no estará obligada al pago hasta que se produzca el acto de reconocimiento.

## 4. Sobre la transmisión de una relación jurídica con la Administración en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración

---

Como hemos advertido, la Sentencia analiza en segundo lugar la cuestión relativa a si el objeto del Contrato de Compraventa puede ser caracterizado como una cesión de crédito. Creemos que, en una exposición lógica de las cuestiones, esta debería haber sido la primera en resolverse, ya que de concluirse que no estábamos ante una cesión de crédito (como así lo estima la Sentencia), no resultaba necesario discernir si era posible o no ceder un derecho de crédito de naturaleza jurídico-administrativa derivado de una acción de reclamación patrimonial.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto de esta cuestión la Sentencia entiende que, más allá del *nomen iuris* dado por las partes, el objeto del Contrato de Compraventa no fue la transmisión de un crédito ni tampoco de un crédito litigioso, entendidos como el derecho a recibir el pago de una obligación ya delimitada, sino *"la posibilidad de iniciar una relación jurídica compleja y dinámica con la Administración del Estado; relación jurídica que había de plasmarse en un procedimiento administrativo aún no iniciado, que podría terminar, si se cumplieran con todos los requisitos, con la declaración del derecho a recibir indemnización"*.

Por tanto, la Sentencia concluye, acertadamente en nuestra opinión, que el objeto del Contrato de Compraventa no era un crédito presente o futuro, litigioso o no, sino una *"relación jurídica"* con la Administración del Estado. Así, se transmitía la *"condición de sujeto interesado"* para iniciar e intervenir en el procedimiento para reclamar los daños y perjuicios derivados de la aplicación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, en los términos previstos en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la "LPAC").

Debemos matizar que no estamos estrictamente ante una transmisión del objeto litigioso, en los términos previstos en el artículo 17 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (la "LEC"), ni tampoco ante la transmisión de una acción judicial, que aún ni tan siquiera existía, ya que el Contrato de Compraventa se suscribió antes incluso de que se iniciara el procedimiento administrativo.

No obstante, más allá de concluir que estamos ante la transmisión de una *"relación jurídica compleja y dinámica"*, la Sentencia no entra en analizar si esta transmisión es admisible o no y si surte efectos frente a la Administración. A este respecto, se limita a afirmar que la transmisión de esta relación jurídica no puede subsumirse en el concepto *"cesión de créditos"*, al amparo del artículo 1112 del Código Civil.

Pues bien, sobre esta cuestión debemos indicar que nuestro ordenamiento jurídico no establece una regulación completa, sistemática y de carácter general sobre la posibilidad de ceder una *"relación jurídica"* con la Administración. En este sentido, la única previsión genérica sobre esta cuestión se establece en el artículo 4.3 de la LPAC, el cual, en la regulación del concepto de *"interesado"* en un procedimiento administrativo, prevé que:

*"3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento"*.

Por tanto, este precepto regula la figura de la sucesión en el procedimiento administrativo, con independencia de cuál sea su estado, cuando la condición de interesado deriva de una relación jurídica que sea transmisible. De esta manera, y en sentido contrario de lo que parece inferirse de la Sentencia, debemos partir de la premisa de que, con carácter general, es posible transmitir una relación jurídica con la Administración.

Esta previsión se reproduce en términos muy similares en el artículo 22 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para la sucesión en un procedimiento contencioso-administrativo (la "LJCA"). Asimismo, el artículo 45.2.b) de la LJCA prevé una especialidad en el supuesto de que esta transmisión de la relación jurídica se haya producido antes de interponer el recurso contencioso-administrativo —hecho que habrá sucedido en vía administrativa o incluso antes de esta—. En este sentido, el citado precepto prevé que al escrito de interposición se acompañará:

*"b) El documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por haberse transmitido otro por herencia o **por cualquier otro título**"*.

Estas escuetas previsiones deben completarse con la regulación establecida en los artículos 16 y 17 de la LEC, que regulan la sucesión procesal por muerte o por transmisión del objeto litigioso.

Sí que se establece una regulación más completa sobre la cesión de la posición en una relación jurídica con la Administración en múltiples leyes sectoriales. Así, por ejemplo, el artículo 214 de la LCSP regula el régimen de cesión de los contratos, que conlleva un cambio en la posición contractual de una de las partes en el marco de una relación jurídica derivada de un contrato público.

En un sentido parecido, el artículo séptimo de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, regula el régimen de subrogación de los nuevos titulares de bienes y derechos que sean objeto de un expediente de expropiación forzosa. Este precepto se encuentra desarrollado por el artículo 7 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Finalmente, y también a modo de ejemplo, el artículo 5.d) del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, establece la obligación del titular de una instalación en la que se desarrolle una de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de la norma de "comunicar al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada la transmisión de su titularidad". De esta previsión, desarrollada por las respectivas normas autonómicas, se infiere que resulta posible transmitir la relación jurídica derivada de una autorización, en este caso ambiental.

Por tanto, la cuestión que debía discernir la Sentencia, y sobre la cual no se pronuncia, era si resultaba posible transmitir la condición de interesado para iniciar una reclamación patrimonial del Estado legislador por haber dictado una norma con rango de ley contraria al derecho de la Unión Europea, prevista en el artículo 32.3.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, partiendo de la premisa de que no es extraño que pueda cederse una relación jurídica con la Administración.

En principio, y atendiendo a la naturaleza de la lesión patrimonial que sufrió el perjudicado por la actuación administrativa (la mercantil concursada), no parecen existir motivos que, en este caso concreto, permitan impedir la transmisión de un derecho de naturaleza patrimonial, como es la expectativa de obtener la reclamación patrimonial solicitada al Consejo de Ministros, de conformidad con lo previsto en los artículos 1112 y 1271 del Código Civil.

Es más, debemos indicar que esta transmisibilidad de la posición procesal en acciones de reclamación patrimonial a la Administración ha sido admitida por la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En este sentido, podemos citar su Sentencia de 19 de noviembre de 1991, dictada en el recurso núm. 353/1984 (RJ 1991\8764), en la que se admitió la transmisión de una reclamación económica de responsabilidad de la Administración del Estado entre particulares como compensación en pago de una deuda —*datio pro soluto*—:

*"Aportado para mejor proveer el documento notarial acreditativo por exhibición de la escritura autorizada por el Notario don Salvador Z. S. de 17-5-1984, por la que la entidad mercantil «M. SA», reconociendo una deuda contraída con «W. S. C. I. SA», le ofreció a ésta para cancelarla y a riesgo de la misma el resultado que pudiera obtenerse de la reclamación económica de responsabilidad de la Administración del Estado, por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la paralización indebida de los despachos de aduanas de Bilbao y Coslada (Madrid) correspondientes a la importación legalmente autorizada de una partida de 500 motocicletas Kawasaki, USA, de 400 cm<sup>3</sup> y otra de 200 de la misma marca y 650 cm<sup>3</sup>, respectivamente, actos anulados por Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10-2-1983 y de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de 26-1-1983 no recurrida por la Administración, hay que convenir en que se ha operado una transferencia en favor de la empresa subrogada en el eventual crédito y de los derechos anexos para su reclamación, **susceptible de legitimar a «W. S. I. SA», para accionar en este proceso**, ante la sustitución sobrevenida en la titularidad de los derechos reclamados.*

*Debe entenderse por ello que se trata de una **relación jurídica transmisible**, en la que la entidad adquirente de los derechos cedidos puede suceder en cualquier estado del proceso a la persona que inicialmente hubiera actuado como parte, según el art. 31 de la Ley Jurisdiccional" (el destacado es nuestro).*



Asimismo, en el Auto de 5 de octubre de 2016, dictado en el recurso de casación núm. 424/2014 (JUR 2016\232588), se admitió la sucesión procesal en una acción de reclamación patrimonial por la transmisión en sede concursal de las instalaciones de cogeneración afectadas por el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, que fundamentaban dicha reclamación:

*“A ello solo cabría añadir la propia lógica de las cosas a tenor de la pretensión que se ejercita: si la parte demandante pretende una indemnización por los daños irrogados a sus instalaciones de cogeneración por la aprobación de determinadas normas con fuerza de ley, forzoso será entender que si tales instalaciones han sido transmitidas a otra sociedad, será ésta —la cesionaria— la que ostente, por mor de esa transmisión, el interés por lo que resulte del litigio, con independencia de que fueran las entidades iniciales las titulares de esas instalaciones cuando se inició el litigio”* (el destacado es nuestro).

Por todo ello, hubiese sido conveniente que, en atención a la naturaleza del daño que fundamentaba la reclamación patrimonial del Estado legislador, la Sala hubiese clarificado si la relación jurídica con la Administración, entendida como la posibilidad de ser considerado un sujeto interesado para solicitar el derecho a ser indemnizado, era o no transmisible en este caso concreto, más allá de afirmar que no estábamos ante una cesión de un crédito —conclusión esta última en la que coincidimos—.

En todo caso, se puede apreciar de la *ratio decidendi* que la Sentencia quiere evitar un tráfico jurídico de derechos de crédito futuros (o bien expectativas indemnizatorias) relativos a la responsabilidad patrimonial de la Administración, y así los califica (*a contrario sensu*) como *res extra commercium*. Si los derechos de crédito son *res extra commercium*, parece inferirse que la relación jurídica ante la Administración también lo sería y, por tanto, que no sería una relación jurídica transmisible a título oneroso. No obstante, y como hemos indicado, la Sentencia no se pronuncia en términos expresos sobre esta cuestión, lo que habría sido oportuno teniendo en cuenta la existencia de sentencias del propio Tribunal Supremo en sentido contrario.

## 5. Conclusiones

---

Con base en lo expuesto en los apartados anteriores, pueden formularse las siguientes conclusiones:

- i. Los efectos de la Sentencia quedan circunscritos a la cesión de derechos de crédito dimanante de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sin poder extenderse a otros ámbitos. Así lo dispone expresamente la Sentencia. Adicionalmente a lo anterior, la Sentencia no constituye jurisprudencia consolidada al tratarse de un único pronunciamiento, existir sentencias previas en sentido contrario y contener un voto particular discrepante. Por ello, los pronunciamientos de la Sentencia no constituyen cuestiones zanjadas. En todo caso, a continuación se exponen las conclusiones sobre la fundamentación de la Sentencia.
- ii. Con carácter general, y en contra de lo manifestado por la Sentencia, la cesión los derechos de crédito jurídico-públicos es un negocio jurídico admisible en nuestro ordenamiento jurídico, siéndole aplicable supletoriamente el Código Civil. No será necesario para la

validez de este negocio de cesión de créditos que estos hayan sido reconocidos por acto administrativo o sentencia firme. Por tanto, y con carácter general, los derechos de crédito jurídico-públicos, presentes y futuros, podrán seguir siendo objeto del tráfico jurídico.

- iii. El Código Civil será de aplicación supletoria a la cesión de créditos jurídico-públicos de conformidad con su artículo 4, puesto que no existe ninguna regulación específica sobre la materia (como reconoce la Sentencia) que lo desplace. Los principios y fines propios del derecho administrativo, en el sentido de salvaguardar a la Hacienda Pública, tampoco permiten exceptuar la aplicación supletoria del Código Civil a la cesión de créditos. Estos negocios jurídicos en nada ponen en riesgo a la Hacienda Pública, puesto que no existirá obligación de pago hasta que la Administración no reconozca la existencia del crédito. Además, la Administración podrá oponer ante el cesionario todo aquello que podría oponer al cedente, incluyendo la inexistencia o ineficacia del crédito cedido, tal y como establecen los artículos 21 y 73.4 de la LGP. Y es que una cosa es que el pago del crédito esté condicionado a la aceptación por parte de la Administración (como establece la LGP) y otra bien distinta que sin esa aceptación no exista un derecho de crédito susceptible del tráfico jurídico. No es necesario el consentimiento de la Administración para que pueda celebrarse el negocio jurídico de la cesión de créditos ni tampoco para que esos derechos de crédito sean *res intra commercium*.
- iv. La cesión de derechos de crédito futuros jurídico-públicos, y concretamente en el ámbito de los contratos administrativos, sigue siendo plenamente válida y eficaz. El artículo 200 de la LCSP, interpretado *obiter dicta* de forma errónea por la Sentencia, no restringe la cesión de derechos de crédito a aquellos reconocidos por la Administración mediante acto administrativo ni prohíbe la cesión de derechos de crédito "futuros". Al contrario, ese precepto, de conformidad con el artículo 1271 del Código Civil y sus antecedentes legislativos, permite la transmisión de derechos de crédito futuros. Es admisible en nuestro ordenamiento jurídico un negocio jurídico privado de cesión de derechos de crédito futuros derivados de un contrato administrativo, y ese negocio jurídico privado tendrá efectos ante la Administración pública, sin perjuicio de que esta no tenga la obligación de pago hasta que no exista el acto de reconocimiento.
- v. Por su parte, el apartado 5.º del artículo 200 de la LCSP tampoco impide la cesión de créditos futuros. Este precepto dispone que no tendrán efecto frente a la Administración las cesiones de crédito que se efectúen antes del nacimiento de la relación jurídica de la cual se derivan (el contrato público). Ello implica que la Administración no estará obligada a librar mandamiento de pago en favor del cesionario (artículo 200.4 de la LCSP) si el negocio jurídico de cesión se suscribió antes de la formalización del contrato público. En cualquier caso, la efectividad de la cesión frente a la Administración no condiciona *per se* la validez del negocio jurídico de cesión (artículo 1261 del Código Civil).
- vi. Por otro lado, la Sentencia estima que el objeto del Contrato de Compraventa suscrito entre el cedente y la cesionaria no es la cesión del derecho de crédito que se derivará de la reclamación patrimonial frente a la Administración, sino la relación jurídica con la Administración en sí misma considerada. No obstante, a continuación no aclara si, atendiendo a la naturaleza del daño causado al cedente, esta relación jurídica podía ser transmitida o

no, por lo que esta cuestión queda sin aclarar teniendo en cuenta que el Tribunal Supremo ha resuelto en determinadas ocasiones que la relación jurídica derivada de una reclamación patrimonial es transmisible.

- vii. En definitiva, la Sentencia carece de efectos respecto de la cesión de derechos de crédito (presentes o futuros) de naturaleza jurídico-pública de ámbitos diferentes de la responsabilidad patrimonial, y será de aplicación lo manifestado en las conclusiones II a IV anteriores. En cuanto a los derechos de crédito dimanantes de una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, deberán ser objeto de una especial cautela ante su posible cesión. A pesar de que esta Sentencia no constituya jurisprudencia consolidada y de que existan pronunciamientos en sentido contrario, la Sentencia es clara en su conclusión de que esos derechos de crédito sobre responsabilidad patrimonial de la Administración no serían cedibles, por lo que podría existir un riesgo para la eficacia frente a las Administraciones públicas de estos negocios jurídicos. Deberá prestarse atención a futuras sentencias del Tribunal Supremo para ver si se conforma, corrige o matiza este pronunciamiento.