



MINISTERIO
DE JUSTICIA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO
DEL ESTADO

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

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 A LAS CESIONES DE CRÉDITO EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 218 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dentro del Capítulo III del Libro IV relativo a la ejecución de los contratos administrativos, regula la posibilidad de transmitir los créditos o derechos de cobro frente a la Administración.

En virtud del citado precepto legal, el contratista que tiene derecho al cobro de la prestación realizada puede ceder el mismo “conforme a Derecho”, exigiéndose por el TRLCSP, como requisito “imprescindible” para que dicha cesión surta efectos frente a la Administración, “la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión”.

Por otro lado, el artículo 218.3 del TRLCSP contempla la posibilidad de que existan “segundas y sucesivas cesiones de los derechos de cobro cedidos por el contratista”, si bien, la eficacia de las mismas también queda condicionada al “cumplimiento de lo dispuesto en el número anterior”.

Una vez expuestos los requisitos para que la cesión del derecho de cobro “sea efectiva frente a la Administración”, el apartado 4 del mismo precepto legal, regula su consecuencia: la obligación de la Administración, a partir del momento en que tenga conocimiento fehaciente del acuerdo de cesión, a expedir el mandamiento de pago a favor del cesionario.

Las normas anteriores han de completarse con el conjunto de disposiciones de carácter financiero y contable que regulan la instrumentación de los correspondientes



procedimientos que dan lugar a la efectividad de la cesión de créditos en el ámbito de la Administración.

La aplicación de este conjunto de disposiciones, relativas a las cesiones de créditos en el ámbito de la Administración del Estado, así como de sus antecedentes legislativos, no ha estado exenta de dudas sobre su alcance, efectos, facultades y obligaciones que corresponden a los distintos órganos de la Administración que participan en los procedimientos que se articulan en orden a su efectividad.

A los aspectos tradicionalmente dudosos y/o conflictivos, se añaden en el momento actual diversas cuestiones relacionadas con las previsiones recogidas en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público (LFE), en particular, la posibilidad de utilizar el procedimiento de remisión de la factura electrónica como canal o instrumento para notificar a la Administración la cesión de un crédito o derecho de cobro frente a la misma.

La LFE “incluye medidas dirigidas a mejorar la protección de los proveedores, tales como el establecimiento de la obligación de presentación en un registro administrativo de las facturas expedidas por los servicios que presten o bienes que entreguen a una Administración Pública en el marco de la cualquier relación jurídica; el impulso de la factura electrónica en el sector público, con carácter obligatorio para determinados sujetos a partir del quince de enero de 2015; la creación obligatoria para cada una de las Administraciones Públicas, estatal, autonómica y local, de puntos generales de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas y lleguen electrónicamente al órgano administrativo al que corresponda su tramitación y a la oficina contable competente (...)”.

La aplicación de la LFE ha dado lugar, por un lado, a que una parte importante de la documentación justificativa que formaba parte de los expedientes administrativos deje de recibirse en soporte papel tradicional y, por otro lado, a que sea necesario adaptar las actuaciones tradicionales a nuevas prácticas y nuevos procedimientos que surgen con la



implantación de la llamada «Administración Electrónica», cuyo marco normativo ha experimentado importantes desarrollos en los últimos años.

Así, si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común (LRJ-PAC), ya introdujo el impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), y el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma (RAECSP), la que llevó a cabo un verdadero impulso en la materia reconociendo el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Esta regulación ha sido objeto igualmente de desarrollos posteriores y reformas que han concluido con una nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que sistematiza toda la regulación relativa al procedimiento administrativo y que entrará en vigor al año de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, salvo las excepciones previstas en su disposición final séptima.

En este marco normativo se incluyen nuevos medios de acreditación de requisitos por parte de los interesados, así como un régimen específico de validez y eficacia de documentos en el ámbito de los procedimientos administrativos, dirigidos a garantizar el cumplimiento de los principios de eficacia y legalidad en la tramitación de los procedimientos administrativos y al mismo tiempo la efectividad de los derechos que se reconocen a los ciudadanos.

Ahora bien, es necesario conjugar dichos principios y garantías de los derechos de los ciudadanos e interesados en los procedimientos administrativos con las características específicas y singulares de los procedimientos que implican la ejecución del gasto público, habida cuenta de que el incumplimiento de determinados requisitos, así como



la falta de seguridad jurídica en las relaciones con terceros perceptores de fondos públicos podría comprometer seriamente la Hacienda Pública. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que el acto administrativo por el que se acuerda la expedición de un mandamiento de pago a favor del cesionario de un crédito público ha de estar justificado y motivado, puesto que se enmarca en el más amplio procedimiento de ejecución del gasto público.

Por todo ello, en virtud de las competencias reconocidas a la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado y a la Intervención General de la Administración del Estado, respectivamente, tanto en sus normas específicas como en las generales previstas en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), se ha considerado conveniente la aprobación conjunta de la presente Circular.

El examen del tratamiento de la cesión de créditos en el ámbito de las relaciones contractuales incluidas en el ámbito de la LFE ha de ir precedido de un análisis del régimen jurídico de la cesión de créditos, así como de los requisitos a los que se supedita su efectividad en el caso de cesiones en los que el deudor cedido sea la Administración. El estudio de estos aspectos servirá de fundamento para la formulación de los criterios generales de actuación por parte de los distintos agentes implicados en los correspondientes procedimientos con el fin de garantizar un marco de actuación claro e integrador, y que al mismo tiempo ofrezca seguridad jurídica cuando en los procedimientos contractuales se recurra a la cesión de créditos.

II. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA CESIÓN

2.1. Caracterización de la cesión. La cesión como negocio causal.

Como quiera 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, resulta conveniente precisar la configuración o caracterización de la cesión o transmisión del derecho de crédito.

Pese a que el Código Civil (CC) regula la transmisión de créditos como un apéndice del contrato de compraventa (artículos 1526 a 1536), dando a entender que la cesión o transmisión del crédito es siempre una venta, la doctrina más autorizada, y así lo admite la jurisprudencia, configura la cesión o transmisión de crédito 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.).

A lo dicho debe añadirse que, según reiterada jurisprudencia (sentencias de 10 de octubre de 1980, 12 de noviembre de 1990, 31 de octubre de 1992, 3 de octubre de 2000, 16 de abril de 2002 y 22 de febrero de 2008, entre otras), las certificaciones de obra no son documentos abstractos, es decir, no constituyen un verdadero valor desconectado de la relación causal subyacente –contrato del que dimanar–, ya que la cesión del crédito no se produce con consecuencias reales sin la transmisión de la certificación que ha de ser previamente expedida. Es por ello por lo que el derecho del contratista sobre las certificaciones queda condicionado a las ulteriores liquidaciones que puedan practicarse como consecuencia de las vicisitudes que experimente la relación contractual, siendo oponibles, por parte de la Administración deudora, al cesionario las excepciones que dicha Administración tuviera frente al cedente.

2.2. Requisitos de validez de la cesión.

Supuesta la concurrencia de los requisitos que enumera el artículo 1261 del CC como requisitos de necesario cumplimiento para la validez de cualquier contrato (consentimiento de los contratantes, objeto cierto que sea materia del contrato y causa de la obligación que se establezca), dos son las cuestiones que deben analizarse aquí.



2.2.1. Instrumentación formal de la cesión del crédito que el contratista ostenta frente a la Administración.

2.2.2. Necesidad del consentimiento de la Administración en su condición de deudor cedido.

2.2.1. Instrumentación formal de la cesión del crédito.

Obviamente, no suscita especial cuestión, en punto a la validez del contrato de cesión de crédito, su instrumentación o formalización en escritura pública.

Así las cosas, lo que debe examinarse es la cuestión relativa a la posible exigencia de escritura pública como condición necesaria para la validez de la cesión, y ello desde una doble perspectiva: a) desde la perspectiva de la relación jurídica que media entre contratista (cedente) y tercero (cesionario); y b) desde la perspectiva de la eficacia de la cesión frente al deudor cedido (Administración).

a) Relación jurídica entre el cedente (contratista) y cesionario (tercero).

El artículo 1280 del CC establece que “deberán constar en documento público: (...) 6. 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 artículo 156 del TRLCSP, aunque el documento en que se formalicen deba reputarse como documento público a la vista del artículo 1216 del CC), debe señalarse que, aunque el artículo 1280 del 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 disponer 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 del 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 cumplimiento de las formalidades prescritas, pidiendo la elevación a escritura pública del acto o negocio ya celebrado y perfecto.

b) Exigibilidad de escritura pública como requisito de eficacia de la propia cesión frente al deudor cedido (Administración).

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 del 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 del 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 TRLCSP, explicitando la exigencia que se deduce del artículo 1527 del CC, al establecer el apartado 2 del artículo 218 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 del 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 del 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 como conclusión de todo lo dicho en este apartado 2.2.1, ha de decirse que no es posible exigir, como condición de validez y eficacia del contrato de cesión entre el contratista o cedente y cesionario ni como condición de eficacia del referido contrato de cesión frente a la Administración, que la cesión del derecho de crédito de que es titular el contratista se formalice en escritura pública.



2.2.2. Necesidad del consentimiento de la Administración.

Nuevamente se han de distinguir aquí dos cuestiones: a) la posible necesidad del consentimiento de la Administración como requisito de validez del contrato de cesión; y b) la posible necesidad del consentimiento de la Administración como requisito de eficacia del contrato de cesión.

a) Consentimiento de la Administración como requisito de validez del contrato de cesión.

La validez del negocio jurídico de cesión, supuesta la 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 pago legítimo el hecho a favor del cedente desde el acto de la notificación.

b) Consentimiento de la Administración como requisito de eficacia del contrato de cesión.

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

2.3. Facultad de la Administración para aceptar o rechazar la cesión.

Como se ha indicado, en el apartado anterior, en el sistema del CC el consentimiento del deudor cedido no se exige ni como requisito de validez de la cesión ni como requisito de su eficacia.



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 del TRLCSP. 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": artículo 218.4 del TRLCSP; regla que igualmente establecía el artículo 145, párrafo segundo, del derogado 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 deducía de la interpretación del artículo 145 del derogado 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".

III. REQUISITOS DE LA CESIONES DE CRÉDITOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

3.1. Objeto de la cesión.

Objeto de la cesión es el derecho de crédito que ostenta el contratista frente a la Administración y por razón del contrato que se adjudicó a aquel. Siendo éste el objeto del contrato de cesión, la cuestión que debe dilucidarse consiste en determinar si el contrato de cesión ha de tener por objeto únicamente créditos actuales o también puede tener por objeto créditos futuros.

En el ámbito jurídico-privado, la cesión del crédito futuro resulta admisible con fundamento en el artículo 1.271 del CC. Las cesiones de créditos futuros (denominadas "cesiones anticipadas") exigen para su eficacia, según el criterio doctrinal más autorizado, que los caracteres definitorios del crédito de que se trate resulten adecuadamente determinados a más tardar en el momento del nacimiento del propio crédito, sin necesidad de un nuevo acuerdo entre las partes, no siendo indispensable que cuando la cesión anticipada del crédito se concierte se haya ya realizado el contrato o surgido la relación jurídica de la que nace el crédito objeto de cesión anticipada; la efectiva transferencia sólo se producirá en el instante del nacimiento del crédito, sin que se requiera un ulterior acto o negocio jurídico.

En el ámbito de la contratación pública, las previsiones de los artículos 216 y 218 del TRLCSP, de una parte, y las previsiones de los artículos 21.2 y 73.4 de la LGP exigen que el derecho de cobro exista y que se notifique fehacientemente a la Administración la primera y sucesivas cesiones, obstaculizando la construcción de la figura de la cesión anticipada con efecto directo a favor del cesionario, esto es, descartando la posibilidad de cesiones de créditos futuros y/o generales. Así, si el artículo 218.2 del



TRLCSP alude, como objeto de la cesión, al “derecho de cobro”, con arreglo al artículo 216.4 de dicho texto legal, “la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato...”; es por ello por lo que la aplicación concordada de ambos preceptos tiene por consecuencia que hasta que no se constate por la Administración la correcta ejecución de la prestación por parte del contratista no surge el derecho de éste al cobro y, por tanto, no podrá ceder el “derecho al cobro”, siendo la cesión anticipada irrelevante para transferir el crédito al cesionario. A la misma conclusión conducen, en el plano de la normativa del gasto público, el artículo 21.2 de la LGP (“si dichas obligaciones –se refiere el precepto a las obligaciones de la Hacienda Pública– tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación”) en relación con el artículo 73.4 de la propia LGP (“el reconocimiento de la obligación es el acto mediante el cual 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”).

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 en la forma de proceder que acaba de indicarse –cesión concertada y notificada a la Administración poco después de la adjudicación del contrato y antes, por tanto, de que se efectúen los pagos al contratista– se aprecia una cesión de crédito futuro. Ahora bien, no existe ningún impedimento para admitir esta forma de proceder, pues entender lo contrario supondría desconocer la realidad de esta práctica que tiene



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

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



3.2. Segundas y ulteriores cesiones.

Desde una perspectiva jurídico-privada resultan admisibles las cesiones sucesivas de crédito, al no existir ninguna norma prohibitiva al respecto y regir el principio de autonomía de la voluntad (artículo 1.255 del CC).

En el ámbito jurídico-público, las dificultades que para la admisión de las segundas y ulteriores cesiones surgían del artículo 100.1 de la derogada Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (artículo 100 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio) y del artículo 145 del derogado RGCE, así como también del apartado 8.1.3 de la Orden del entonces Ministerio de Economía y Hacienda de 27 de diciembre de 1995, de regulación del procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración del Estado, han quedado eliminadas desde el momento en que el artículo 218.3 del TRLCSP alude expresamente, para admitirlas, a “las segundas y sucesivas cesiones de los derechos de cobro cedidos”.

No existe, por tanto, ningún impedimento jurídico para admitir segundas y ulteriores cesiones.

3.3. Notificación fehaciente de la cesión a la Administración.

3.3.1. Momento de la notificación de la cesión.

La restricción que en el ámbito de la contratación pública experimenta, a tenor de lo dicho en el apartado precedente, la denominada cesión anticipada del crédito determina que el momento propio de la notificación de la cesión a la Administración sea el de la expedición de la factura o tramitación de la correspondiente certificación de obra.

Ahora bien, admitida la posibilidad de la notificación de la cesión a la Administración tras la adjudicación del contrato al contratista-cedente y antes de que se efectúe



cualquier pago, la notificación de la cesión no encuentra más limitaciones temporales que las resultantes de la adjudicación del contrato y la extinción del derecho de crédito del cedente, por lo que, sin perjuicio del efecto que sanciona el artículo 1527 del CC en relación con el artículo 218, apartados 2 y 4, del TRLCSP, la notificación de la cesión a la Administración puede realizarse en cualquier momento comprendido entre la celebración del contrato de cesión (posterior a la adjudicación del contrato al contratista-cedente) y la extinción de la relación contractual que media entre el contratista-cedente y la Administración, bien que, una vez extinguido el contrato, sea por cumplimiento o por resolución, sea admisible la cesión y, por tanto, la notificación de la cesión respecto de los pagos pendientes que la Administración deba hacer al contratista tras la extinción del contrato.

En consecuencia la notificación de la cesión a la Administración podrá hacerse: 1) una vez celebrado el contrato y antes de que la Administración efectúa cualquier pago al contratista-cedente; 2) al tiempo de expedirse cualquier factura o tramitarse las correspondientes certificaciones de obra; y 3) una vez extinguido el contrato, antes de que se efectúe por la Administración cualquier pago que resulte procedente por razón de la extinción del vínculo contractual.

Una vez determinado el momento en que puede efectuarse la notificación de la cesión, debe insistirse en el efecto que se anuda a la notificación en función del momento en que ésta tenga lugar, dado lo dispuesto en el artículo 1527 del CC en relación con el artículo 218.2 del TRLCSP. Así, una vez adjudicado el contrato, de efectuarse la notificación de la cesión, ésta producirá todos sus efectos (transmisión del derecho de crédito al cesionario y cobro por este último) respecto de todos los pagos que deben efectuarse por razón del contrato; de efectuarse la notificación de la cesión después de haberse hecho al cedente-contratista uno o varios pagos, éstos quedan subsistentes, quedando liberada la Administración respecto de esos pagos, de forma que la cesión sólo surtirá sus efectos propios respecto de los pagos sucesivos, y sin que, por tanto, el cesionario puede reclamar a la Administración los pagos hechos por ésta con anterioridad a la notificación de la cesión.



3.3.2. Personas legitimadas para la notificación de la cesión.

Como se ha indicado en apartados anteriores la notificación de la cesión al deudor (Administración contratante) constituye condición de eficacia de la propia cesión respecto del deudor, pues, reiterando lo dicho y según el artículo 1527 del CC, "el deudor que antes de tener conocimiento de la cesión satisfaga al acreedor, quedará libre de la obligación", exigencia que reitera y enfatiza el artículo 218.2 y 4 del TRLCSP.

Partiendo de la anterior premisa, y no conteniéndose en el TRLCSP y en el RGLCAP previsión alguna sobre quién debe comunicar a la Administración la cesión, debe indicarse que el acto de comunicación o notificación a la Administración de la cesión del crédito puede efectuarlo tanto el contratista (cedente) como el cesionario.

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

3.4. Facultades de la Administración para la comprobación de la cesión y de la suficiencia de la representación otorgada por el cesionario.

La posición jurídica pasiva que, según lo indicado en el apartado anterior, 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 la realidad o existencia misma de la cesión y, por otra parte, a las facultades de representación de quien, actuando en nombre y por cuenta del cedente o cesionario –luego se examinará esta cuestión– efectúe la notificación de la cesión a la Administración.

3.4.1. Comprobación de la realidad o existencia de la cesión del crédito.

Aunque el artículo 218.2 del TRLCSP 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 se ha indicado, es admisible, la Administración podrá exigir, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1.225 del CC, que sea reconocido por quienes lo suscribieron o sus causahabientes.



3.4.2. Comprobación de las facultades de representación de quien, actuando en su nombre y por cuenta del cedente o cesionario notifique a la Administración la cesión del crédito.

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 218.2 del TRLCSP 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 de la LRJ-PAC, 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 aquella 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").

Debe tenerse en cuenta, a estos efectos, la posibilidad de que los poderes otorgados hayan sido inscritos bien en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE), de acuerdo con el artículo 328 del TRLCSP, bien en el actual registro electrónico de apoderamientos (REA), creado por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, y regulado por Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, así como que a partir del 2 de octubre de 2018 se inscriban en el registro electrónico de apoderamientos a que se refiere el artículo 6 de la LPAC (disposición final séptima de este texto legal).



IV. CESIÓN DE CRÉDITOS Y FACTURA ELECTRÓNICA

4.1. Requisitos relativos a la presentación de documentación y notificación de la cesión.

La LFE (artículo 4.1) impone la obligación de usar la factura electrónica y su presentación a través del punto general de entrada que corresponda a: 1) sociedades anónimas; 2) sociedades de responsabilidad limitada; 3) personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española; 4) establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en territorio español en los términos que establece la normativa tributaria; 5) uniones temporales de empresas; 6) agrupaciones de interés económico, agrupaciones de interés económico europeas, fondos de pensiones, fondos de capital riesgo, fondos de inversiones, fondos de utilización de activos, fondos de regularización del mercado hipotecario, fondos de titulización hipotecaria y fondos de garantía de inversiones.

Ahora bien, si la LFE impone a dichas entidades la obligación de usar la factura electrónica, no establece, sin embargo, la obligación de que las notificaciones de las cesiones de crédito se efectúen en la propia factura electrónica.

Teniendo en cuenta, de una parte, que la obligación de expedir factura electrónica solo alcanza a las entidades enumeradas en el artículo 4.1 de la LFE y, de otra parte, que este texto legal no impone la obligación de notificar la cesión en la propia factura electrónica, han de distinguirse los siguientes supuestos:

4.1.1. Presentación de la documentación en la que se formaliza el contrato de cesión y el poder de representación en soporte papel:

A) Documentación privada:

a.1) Hasta la entrada en vigor de la LPAC.



a.2) A partir de la entrada en vigor de la LPAC.

B) Documentación pública (escrituras públicas de cesión y de representación):

b.1) Hasta la entrada en vigor de la LPAC.

b.2) A partir de la entrada en vigor de la LPAC.

4.1.2. Presentación de la documentación en que se formaliza el contrato de cesión y el poder de representación en soporte electrónico:

A) Presentación al margen de la factura electrónica:

A.1) De documentación privada:

a.1.1.) Hasta la entrada en vigor de la LPAC.

a.1.2.) A partir de la entrada en vigor de la LPAC.

A.2) De documentación pública (escritura pública).

B) Presentación junto con la factura electrónica.

B.1) De documentación privada:

b.1.1.) Hasta la entrada en vigor de la LPAC.

b.1.2.) A partir de la entrada en vigor de la LPAC.

B.2) De documentación pública (escritura pública).



Procede, en consecuencia, precisar las formalidades y requisitos que han de observarse en cada uno de esos supuestos, a lo que se procede en los siguientes subapartados.

4.1.1. Presentación de la documentación en soporte papel.

Como se ha señalado, el contrato de cesión, así como los poderes de representación podrán estar formalizados en documento privado o en escritura pública notarial por lo que habrán de cumplir los requisitos establecidos en las Leyes vigentes en cada momento sobre validez y eficacia de este tipo de documentos y/o, en su caso, de las copias que hayan de surtir efectos en un procedimiento administrativo.

A) Presentación en soporte papel de documentación privada.

a.1) Hasta la entrada en vigor de la LPAC.

El artículo 46 de la LRJ-PAC, regula los principios básicos de validez y eficacia de los documentos y copias, remitiendo a un desarrollo reglamentario la determinación de los órganos que tengan atribuidas las competencias para la expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados. El desarrollo reglamentario del citado precepto legal, en el ámbito de la Administración General del Estado, tuvo lugar por el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que regula en su Capítulo III la expedición de copias de documentos que han de obrar en los procedimientos administrativos. No obstante, ha quedado fuera de los contenidos normativos de dicho Real Decreto la expedición de copias auténticas de documentos privados, y ello, como se dice en su Exposición de Motivos, “por exceder esta cuestión de los objetivos de la norma”.

En cuanto a las copias de documentos privados, el artículo 8 del Real Decreto 772/1999 regula la “aportación de copias compulsadas al procedimiento”. La disposición reglamentaria constituye el desarrollo del derecho de los ciudadanos a la devolución de los documentos originales, “salvo cuando los originales deban obrar en el procedimien-



to”, reconocido en el artículo 35.c) de la LRJ-PAC, aplicándose a todos los documentos, públicos o privados, que hayan de presentar los ciudadanos junto con las solicitudes, escritos o comunicaciones.

En consecuencia, no existiendo ninguna norma que obligue, en relación con la cesión de créditos, a presentar los documentos originales, procede la aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 772/1999, en virtud del cual, los interesados, para poder ejercer su derecho a la inmediata devolución de los documentos originales, deberán presentar en las oficinas de registro, “junto con el documento original, una copia del mismo”. A continuación, “la oficina de registro realizará el cotejo de los documentos y copias, comprobando la identidad de sus contenidos, devolverá el documento original al ciudadano y unirá la copia, una vez diligenciada con un sello o acreditación de compulsión, a la solicitud, escrito o comunicación a la que se acompañe para su remisión al destinatario” (en estos casos, el órgano de la Administración responsable de la tramitación del contrato en el que haya de surtir efectos). “El sello o acreditación de compulsión expresará la fecha en que se practicó así como la identificación del órgano y de la persona que expiden la copia compulsada”.

a.2) Tras la entrada en vigor de la LPAC.

A partir de la entrada en vigor de la LPAC, que se producirá el 2 de octubre de 2016, los requisitos sobre validez y eficacia de los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo, deberán ajustarse a las nuevas previsiones legales recogidas en los artículos 27 y 28 de la citada Ley.

B) Presentación en soporte papel de documentación pública (escrituras públicas de cesión y de representación).



b.1) Hasta la entrada en vigor de la LPAC.

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 8 del Real Decreto 772/1999, se aplica a todos los documentos, públicos o privados, que hayan de presentarse por los ciudadanos siempre y cuando las normas reguladoras de los concretos procedimientos no exijan la presentación de documentos originales al procedimiento.

Ahora bien, en estos casos, lo que el interesado deberá presentar ante las oficinas de registro será la copia autorizada por Notario de la escritura pública de cesión y copia autorizada por Notario de la escritura pública en que se formalice la representación, además de las correspondientes copias, procediéndose a continuación por las oficinas de registro al cotejo en la forma indicada por el artículo 8 del Real Decreto 772/1999.

b.2) Tras la entrada en vigor de la LPAC.

Al igual que en el caso analizado en el subapartado a.2), a partir de la entrada en vigor de la LPAC, los requisitos sobre validez y eficacia de los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo, deberán ajustarse a las nuevas previsiones legales recogidas en los artículos 27 y 28 de la citada Ley.

4.1.2. Presentación de la documentación en soporte electrónico.

Dentro de este segundo supuesto ha de diferenciarse según que la presentación de la citada documentación se haga al margen de la factura electrónica o con la propia factura electrónica, teniendo en cuenta, a su vez, al igual que en el caso anterior, que esa documentación puede ser privada o pública. Y ello, a su vez, sin perjuicio de las especialidades que se indicarán posteriormente derivadas de la posibilidad de que las facultades de representación ya estuvieran inscritas bien en el ROLECE bien en el REA, tal y como se ha señalado en el apartado 3.4.2 anterior.



A) Presentación de la documentación al margen de la factura electrónica.

En este caso, al producirse la presentación de la documentación electrónica del acuerdo de cesión y de las facultades de representación al margen de la factura electrónica, no hay un cauce específico establecido en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes para efectuar dicha presentación, por lo que la remisión de esta documentación al órgano de la Administración responsable de la tramitación del contrato se efectuará a través de un registro electrónico de las Administraciones públicas.

A.1) Presentación en soporte electrónico de documentación privada.

a.1.1.) Hasta la entrada en vigor de la LPAC.

La LAECSP y el RAECSP complementaron el régimen jurídico de documentos y copias para los supuestos en los que los expedientes administrativos se integrasen por documentos electrónicos.

El régimen jurídico relativo a las condiciones de validez de documentos electrónicos y copias regulado en el Capítulo IV del Título Segundo de la LAECSP se completa con una disposición ubicada en el Capítulo II del Título Tercero, "Utilización de medios electrónicos en la tramitación del procedimiento", que al desarrollar la regulación de los documentos administrativos utilizando medios electrónicos, establece lo siguiente en el apartado 2 del artículo 35: "Los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos."



El precepto legal ha sido reproducido y desarrollado por el artículo 48 del RAECSP, cuyos apartados 1 y 2 disponen:

“1. De conformidad con el artículo 35.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, los interesados podrán aportar al expediente, en cualquier fase del procedimiento, copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos. Las mencionadas imágenes electrónicas carecerán del carácter de copia auténtica.

2. Las imágenes electrónicas presentadas por los ciudadanos deberán ajustarse a los formatos y estándares aprobados para tales procesos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. En caso de incumplimiento de este requisito, se requerirá al interesado para la subsanación del defecto advertido, en los términos establecidos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

En consecuencia, de acuerdo con los preceptos indicados, los documentos privados en los que se formalice la cesión, así como las facultades de representación deberán reunir los siguientes requisitos: a) ir firmado con firma electrónica avanzada; y b) ajustarse a los formatos y estándares aprobados en el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica aprobado por Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

En concreto:

a) Cada documento deberá ir firmado con firma electrónica avanzada.



A estos efectos, el artículo 13.2 b) de la LAECSP, tras la modificación introducida por el artículo 24 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, considera entre los sistemas de firma electrónica que el ciudadano puede utilizar con las Administraciones públicas: "b) Sistemas de firma electrónica avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos. Las Administraciones Públicas deberán admitir todos los certificados reconocidos incluidos en la 'Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación' (TSL) establecidos en España, publicada en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo".

A su vez, la disposición final cuarta de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, modifica el artículo 3, apartado 2 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, relativo a la firma electrónica avanzada, que queda redactado en los siguientes términos: «La firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede utilizar, con un alto nivel de confianza, bajo su exclusivo control».

b) Los documentos o copias obtenidas deberán ajustarse a los formatos y estándares aprobados en el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica aprobado por Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

Cuando se trate de copias electrónicas de documentos originales en papel la digitalización se ajustará en cuanto a las condiciones de resolución, metadatos mínimos complementarios, firma electrónica y proceso de digitalización a lo previsto en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos, aprobada mediante Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública.



En todo caso los documentos electrónicos se ajustarán en cuanto a contenido, metadatos y firma electrónica a lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico, aprobada mediante Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública.

La firma electrónica avanzada de los documentos electrónicos se ajustará a lo dispuesto en la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma Electrónica y de certificados de la Administración.

a.1.2) Tras la entrada en vigor de la LPAC.

A partir de la entrada en vigor de la nueva LPAC, los requisitos sobre validez y eficacia de los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo, deberán ajustarse a las nuevas previsiones legales recogidas en los artículos 27 y 28 de la citada Ley.

Esta Ley, además de derogar la LAECSP, deroga diversos artículos del RAECSP y, en particular, su artículo 48 relativo a la aportación por el interesado al expediente de copia digitalizada de los documentos. Sin embargo, no queda derogado el artículo 44 de dicho Reglamento sobre las copias electrónicas de documentos en soporte no electrónico y respecto a los requisitos para que las imágenes electrónicas tengan la naturaleza de copias electrónicas auténticas.

A.2) Presentación en soporte electrónico de escrituras públicas en las que se haya formalizado la cesión y representación.

Habiéndose formalizado el contrato de cesión y el poder de representación en escritura pública, de conformidad con el artículo 17 bis de la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862 y con el artículo 224.4 del Reglamento Notarial aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944, las copias electrónicas autorizadas han de ser expedidas siempre por



el Notario titular del protocolo del que formen parte las correspondientes matrices y con su firma electrónica avanzada.

A fin de que la copia electrónica autorizada por Notario de las escrituras públicas pueda incorporarse al expediente administrativo, el interesado deberá remitir, al órgano competente en la tramitación, información sobre los datos identificativos de la correspondiente escritura pública (Código Seguro de Verificación o CSV, y el resto de datos identificativos a los que se refiere el apartado 4.2 de este escrito), que permitan al citado órgano solicitar la correspondiente copia electrónica de dicha escritura, mediante el mencionado CSV, al Notario autorizante, a través de la plataforma de acceso establecida o que establezca conjuntamente la Administración General del Estado y el Consejo General del Notariado.

Será diferente la situación en función de que, al tiempo de otorgar la escritura pública, el propio interesado autorice o no expresamente al Notario a que remita al órgano de la Administración competente una copia electrónica de la misma. En el segundo caso (sin autorización expresa del interesado), el Notario facilitará la copia electrónica solicitada previa valoración del interés público concurrente, lo que en principio implicará cierto retraso en la tramitación. En el primer caso (autorización expresa del interesado), el órgano gestor podrá disponer de la copia electrónica de la escritura pública de forma inmediata, evitando los retrasos inherentes a la otra opción apuntada, por lo que se aconseja a los interesados optar por esta alternativa.

No obstante, se recomienda reconducir este supuesto a lo establecido en el subapartado B.2) posterior para canalizar las referencias electrónicas (CSV) de las correspondientes escrituras públicas de cesión y de los poderes de representación junto con la propia factura electrónica, facilitando así su tramitación por el órgano gestor.



B) Presentación de la documentación relativa a la cesión conjuntamente con la factura electrónica.

En este caso, al producirse la presentación de la documentación electrónica de cesión y de representación con la factura electrónica, hay un cauce específico para su presentación que es el Punto general de entrada de facturas electrónicas, es decir FACe en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes, produciéndose la anotación correspondiente en el Registro electrónico común como consecuencia de la presentación de la factura electrónica y de la documentación asociada.

Dentro de este supuesto ha de diferenciarse igualmente según que dicha documentación sea privada o se trate de escrituras públicas.

B.1) Presentación en soporte electrónico de documentación privada.

b.1.1.) Hasta la entrada en vigor de la LPAC.

El artículo 5 de la LFE regula el formato estructurado y requisitos que han de cumplir las facturas electrónicas que se remitan a las Administraciones Públicas y que se desarrollan en la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.

En relación a los documentos privados en los que se encuentren formalizados el acuerdo de cesión y las facultades de representación y que se pretendan presentar conjuntamente con la primera factura respecto de la que hayan de surtir efectos, ha de tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 5 ter de la citada Orden, según modificación operada por Orden HAP/1650/2015, de 31 de julio, "se admitirá información anexa de la factura electrónica como información en la propia factura electrónica o como fichero anexo, en formato no estructurado, PDF o HTML, adicional a la que permite el



esquema de datos explícito de la factura electrónica. Se trata de información complementaria a la propia factura electrónica que explica, justifica o detalla la información contenida en la misma”.

Dicho lo anterior, la normativa específica en materia de factura electrónica no contiene, sin embargo, previsión alguna sobre los requisitos adicionales que ha de cumplir la información anexa a la factura electrónica a efectos de su validez y eficacia en el correspondiente procedimiento administrativo. Tampoco el TRLCSP ni sus normas reglamentarias de desarrollo establecen previsión alguna al respecto, señalando únicamente la necesidad de “notificación fehaciente”.

No conteniéndose previsión alguna en las disposiciones citadas, habrán de tenerse en cuenta igualmente las disposiciones generales sobre validez y eficacia de este tipo de documentos, si bien teniendo en cuenta las siguientes singularidades derivadas de la presentación de los mismos conjuntamente con la factura electrónica.

Al tratarse de documentos que han de aportar los interesados en el procedimiento y dado que el supuesto analizado se limita a los casos en que dicha aportación se realice de forma anexa a la factura electrónica, en virtud de la habilitación prevista en el artículo 5 ter de la Orden HAP/1074/2014, se estará ante un supuesto de documento electrónico o de una copia electrónica de documentos privados, de las previstas en el artículo 35.2 de la LAECSP, desarrollado por el artículo 48 del RAECSP, siéndoles de aplicación lo indicado en el subapartado a.1.1.).

En consecuencia, de acuerdo con los preceptos indicados, los documentos que se anexasen a la factura electrónica a efectos de acreditar la existencia y realidad del acuerdo o contrato de cesión del crédito, así como las facultades de representación deberán reunir los siguientes requisitos: a) ir firmados con firma electrónica avanzada; y b) ajustarse a los formatos y estándares aprobados en el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica aprobado por Real Decreto



4/2010, de 8 de enero. En consecuencia, resultará de aplicación lo establecido al efecto en el subapartado a.1.1) anterior.

En particular, convendrá tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 5 ter de la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, los Puntos generales de entrada de facturas electrónicas deberán admitir ficheros anexos a la factura electrónica en formato PDF o HTML.

Dado que, de acuerdo con el artículo 5 y la disposición adicional segunda de la LFE, las facturas electrónicas que se remitan a las Administraciones Públicas se ajustarán, en tanto no se apruebe la Orden ministerial prevista en dicho artículo, al formato estructurado de la factura electrónica Facturae, versión 3.2, y de firma electrónica conforme a la especificación XMLAdvanced Electronic Signatures (XAdES), la firma electrónica de los documentos que acompañen a la factura electrónica debería ajustarse al mismo estándar XAdES, si bien en este caso, y de acuerdo con la mencionada Norma Técnica de Interoperabilidad, el formato de firma será XAdES internally detached signature o XAdES enveloped signature, mientras que el formato XAdES de la factura electrónica se ajustará al modo de implementación establecido en la Orden PRE/2971/2007, de 5 de octubre, sobre la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado u organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla y sobre la presentación ante la Administración General del Estado o sus organismos públicos vinculados o dependientes de facturas expedidas entre particulares.

b.1.2) Tras la entrada en vigor de la LPAC.

Resulta de aplicación lo indicado en el subapartado a.1.2) anterior.

B.2) Presentación en soporte electrónico de escrituras públicas de cesión y representación.



En este caso resulta de aplicación lo dispuesto al efecto en el subpartado A.2) anterior, si bien con la particularidad de que la información sobre los datos identificativos de la correspondiente escritura pública (Código Seguro de Verificación o CSV, y el resto de datos identificativos a los que se refiere el apartado 4.2 de este escrito), que permitan al órgano gestor solicitar una copia electrónica de dicha escritura, por la vía establecida en el indicado subapartado A.2), deberá ser aportada por el interesado en la propia factura electrónica, a cuyo efecto la Administración debería promover una modificación del formato Facturae para habilitar en el apartado 1.6 "FactoryAssignmentData" del bloque de cabecera las etiquetas necesarias para proporcionar el CSV o referencia electrónica de las escrituras públicas relativas al acuerdo de cesión y a los poderes de representación asociados a la factura electrónica que represente créditos objeto de la cesión.

4.2. Factura electrónica y aplicación efectiva de todos los supuestos analizados en el apartado anterior.

Un aspecto esencial a tener en cuenta por el interesado en relación con la presentación de la documentación acreditativa de la cesión, así como de los poderes de representación será la identificación con dichos documentos del contrato y/o factura a los que están asociados y, recíprocamente, la identificación de dichos documentos en la factura o facturas electrónicas que representen créditos objeto de la cesión.

Esto es particularmente relevante cuando dicha documentación se presenta al margen de la factura electrónica. En este caso, esta documentación deberá ir acompañada de un documento que precise los datos más relevantes del objeto de la cesión a efectos de la identificación de la factura o facturas que representen créditos objeto de la cesión: identificación de cedente y cesionario; contrato y/o factura. Asimismo, de acuerdo con lo señalado posteriormente, dado que el interesado al presentar en el punto de entrada una factura electrónica que represente créditos objeto de cesión deberá cumplir en todo caso, aunque la documentación acreditativa de la misma se presente al margen de la factura electrónica, el apartado 1.6 "FactoryAssignmentData" del formato Facturae, la propia Administración debería promover una modificación del formato Factu-



rae para habilitar en el apartado 1.6 "FactoryAssignmentData" las etiquetas necesarias para que el interesado pueda referenciar la documentación relativa al acuerdo de cesión y los poderes de representación asociados a la factura electrónica.

Sin embargo, cuando la documentación se presenta con la factura electrónica, la propia factura proporciona esa asociación. En estos casos, el interesado habrá de asegurarse que ha cumplimentado, la identificación del correspondiente contrato en la etiqueta de Facturae reservada a la identificación de dicho contrato por el órgano gestor destinatario.

En todo caso, con independencia del momento, procedimiento y soporte en el que se hayan presentado los documentos, privados o escrituras públicas, en los que se hubiera formalizado la cesión y las facultades de representación, en las facturas electrónicas [Facturae (versions 3.2.1 ó 3.2)] que representen créditos objeto de la citada cesión, el interesado deberá cumplimentar, dentro del bloque de "cabecera", el apartado 1.6 denominado "FactoryAssignmentData", consignando los datos identificativos del cesionario, los datos de pago y el texto de la cláusula de cesión.

Asimismo, como ya se indicara en el apartado 3.4.2 de esta Circular, cabe la posibilidad de que los correspondientes poderes o facultades de representación de quien, actuando en nombre y por cuenta del cedente o cesionario efectúe la notificación de la cesión hayan sido inscritos bien en el ROLECE bien en el REA, tanto si se trata de documento privado como de escritura pública, u otorgados "apud acta" en los términos previstos en el artículo 6 de la LPAC. En estos casos la remisión de la copia electrónica del documento privado de poder o el código seguro de verificación para la obtención de la copia electrónica de la escritura pública de poder a efectos de su incorporación al expediente administrativo, a los que se ha hecho referencia en el apartado 4.1.2, podrían sustituirse por la remisión por el interesado, bien al margen de la factura electrónica o junto con la misma, del código electrónico identificativo de la inscripción del poder en el ROLECE o en el REA, que permitiera el acceso a dicho registro para la obtención de documento acreditativo de la inscripción del poder en el mismo. En este caso, como ya



se ha indicado en este mismo apartado, si la presentación de la documentación se produjera al margen de la factura electrónica el código electrónico de inscripción en el ROLECE o en el REA deberá ir acompañado de un documento que precise los datos más relevantes del objeto de la cesión a efectos de la identificación de la factura o facturas que representen créditos objeto de la cesión: identificación de cedente y cesionario; contrato y/o factura. También resulta aplicable en este caso lo indicado anteriormente respecto a la necesidad de promover una modificación del formato Facturae en el apartado 1.6 "FactoryAssignmentData" para referenciar el código de inscripción en el REA.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que en el momento actual no se encuentran habilitados los procedimientos necesarios a efectos de garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas afectados en alguno de los supuestos analizados, concretamente los procedimientos de acceso por el órgano gestor a la plataforma de acceso a la documentación notarial a la que se refiere el subapartado A.2) del apartado 4.1.2 anterior, o al REA, según el caso, y la modificación del formato Facturae en los términos indicados en el subapartado B.2) del apartado 4.1.2 anterior y en este mismo apartado 4.2. Ambas instituciones se comprometen, dentro de sus competencias, a impulsar el desarrollo de las actuaciones necesarias para hacerlos efectivos por los órganos competentes en cada caso.

4.3. Validaciones a realizar por la oficina de contabilidad en la fase de anotación de las facturas electrónicas en el RCF.

El artículo 9 de la LFE regula el procedimiento para la tramitación de facturas. En desarrollo de la citada previsión legal, la disposición adicional cuarta de la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la LFE, establece las reglas de validación que deberán verificarse en la fase de anotación de las facturas electrónicas en el RCF, de modo que sólo podrán ser rechazadas en dicha fase



aquellas facturas electrónicas que no superen las validaciones establecidas, quedando el resto de facturas anotadas automáticamente en el RCF.

En particular, en el supuesto que nos ocupa, las validaciones relativas al cesionario son las incluidas en el apartado 5 del Anexo II de la citada Orden:

«5. Respecto al emisor y cesionario de la factura.

- a) El código de tipo de persona, física o jurídica, será obligatorio. En el caso de entidades sin personalidad jurídica se utilizará el código correspondiente a personas jurídicas.
- b) En el caso de que el país emisor del NIF sea España, se validará que el NIF se ajuste a las normas y criterios de formación del mismo. Si los dos primeros caracteres del NIF son letras, se asumirá que equivalen al país, y el resto al NIF. En otro caso, el código equivaldrá al NIF y se asumirá que el país es España.
- c) Se validará la existencia del código del país de acuerdo con el propio esquema "Facturae".
- d) Si se trata de persona física, se validará que el nombre y el primer apellido tengan algún contenido.
- e) Si se trata de persona jurídica, se validará que la razón social tenga algún contenido.
- f) Si existe cesionario, se comprobará que el NIF del emisor de la factura y del cesionario no coinciden.»

En caso de superar las validaciones establecidas en la citada Orden para la fase de anotación en los registros contables de facturas, el órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad la remitirá o pondrá a disposición del órgano competente para tramitar, si hubiere lugar a ello, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio realizada por quien expidió la factura y proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación, incluida, en su caso, la remisión al órgano de control competente a efectos de la



preceptiva intervención previa, de acuerdo con lo señalado en el apartado 3 del artículo 9 de la LFE.

4.4. Actuaciones a desarrollar por los órganos competentes para la tramitación de la factura electrónica en relación a las cesiones de crédito objeto de análisis.

Una vez anotada la factura electrónica en el RCF y puesta a disposición de los correspondientes órganos competentes para su tramitación, de acuerdo con la identificación de esos órganos o unidades que figure en la propia factura, corresponderá a estos últimos tanto tramitar el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio por parte del contratista, como realizar el resto de actuaciones relacionadas con el expediente de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago al órgano competente para la ordenación del pago.

En los supuestos en los que junto con la factura electrónica se haya notificado el contrato de cesión, de acuerdo con los requisitos señalados anteriormente, dicha comunicación de la cesión es el acto que inicia el procedimiento administrativo correspondiente a fin de que el mandamiento de pago se expida a favor del cesionario. 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 de la existencia o realidad del supuesto de hecho que la fundamenta.

En concreto, le corresponde:

- a) Verificar que el derecho de cobro existe frente a la Administración.
- b) Verificar el acuerdo o contrato de cesión a fin de comprobar la realidad o existencia de la cesión del crédito.
- c) Comprobar las facultades de representación de quien, actuando, en su caso, en nombre y por cuenta del cedente o del cesionario, efectúa la notificación de la cesión.



Como se ha señalado anteriormente, la existencia del derecho de cobro frente a la Administración exige que el contratista (cedente) haya realizado total o parcialmente la prestación de conformidad con las condiciones del contrato siendo recibida de conformidad por el órgano de contratación.

Aunque se produzca la notificación fehaciente, hay que tener en cuenta que en el caso de la Administración, en el momento de dicha notificación no estamos ante un crédito cierto, puesto que el derecho está condicionado al reconocimiento de la obligación por parte de la Administración, “acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública (...) derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente” que “se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o del derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto” (artículo 73.4 de la LGP).

En consecuencia, aun cuando la eficacia de la transmisión del derecho de crédito que el contratista ostenta frente a la Administración no requiere que ésta efectúe un acto de aceptación de la cesión convenida entre contratista y cesionario, es necesario sin embargo que exista el derecho de crédito frente a la misma lo cual exige que el contratista haya cumplido a su satisfacción la prestación contratada y de conformidad con el contrato, siendo oponibles frente al contratista, en este momento, las acciones que deriven por el incumplimiento de lo pactado.

Ahora bien, una vez cumplida la prestación, aportada la documentación justificativa (factura) y constatada su conformidad, también ha de tenerse en cuenta que la Administración no puede negarse a reconocer la prestación realizada por el acreedor de conformidad con los términos del contrato y por tanto la existencia de una obligación a su cargo, puesto que, de acuerdo con el artículo 1256 del CC, la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.



A partir de ese momento, la eficacia de la cesión queda únicamente supeditada a la verificación del acuerdo o contrato de cesión a fin de comprobar la realidad o existencia de la cesión del correspondiente crédito y a la comprobación de las facultades de representación de quien, actuando, en su caso, en nombre y por cuenta del cedente o del cesionario, efectúa la notificación de la cesión, en los términos que se recogen en el apartado siguiente.

Cuando los interesados hayan optado por aportar los documentos acreditativos de la cesión y de las facultades de representación por alguno de los supuestos previstos en el punto 4.1.2 o los documentos acreditativos de la representación estén inscritos en el ROLECE o en el REA, el órgano gestor deberá incorporar al expediente administrativo los correspondientes documentos electrónicos.

Todo ello, sin perjuicio de otras actuaciones internas de la Administración dirigidas al cumplimiento de los requisitos a los que la LGP supedita el reconocimiento de obligaciones con cargo a los correspondientes presupuestos.

4.5. Intervención de la Abogacía del Estado en las actuaciones de comprobación de la realidad o existencia de la cesión del crédito y de las facultades de representación.

En relación con la intervención de la Abogacía del Estado para la comprobación de los extremos indicados en los anteriores apartados 3.4.1 y 3.4.2, tal intervención resulta de las previsiones contenidas en la normativa reguladora de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

Así, y con fundamento en las previsiones de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, la intervención de la Abogacía del Estado competente en cada caso respecto de la función de comprobación de la realidad o existencia de la cesión encuentra su base en el artículo 1.1 del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado aprobado por Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, en



relación con los artículos 7.1 y 8.1 del mismo, relativos a las Abogacías del Estado en los departamentos ministeriales y a las Abogacías del Estado en la Administración periférica del estado, respectivamente. En relación con la intervención de la Abogacía del Estado competente en cada caso respecto de la comprobación de las facultades de representación de quien, en nombre y por cuenta del cesionario o del cedente, notifique la cesión del crédito a la Administración, tal intervención resulta de los artículos 7.2 y 8.2 del citado Reglamento.

En punto al contenido de ambas funciones, deben hacerse las siguientes indicaciones:

– Comprobación de la existencia de la cesión.

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

– Comprobación de las facultades de representación.

En relación con esta función, deberán tenerse en cuenta los criterios establecidos en la Instrucción 4/2006, de 21 de junio, de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, sobre bastanteos.



4.6. Documentación a incluir en el expediente que se remita a las Intervenciones Delegadas competentes para la intervención previa del reconocimiento de la obligación y propuesta de pago.

Por lo que respecta al ejercicio del control previo, el momento en el que se examinará la cesión del crédito coincidirá, a la vista de las consideraciones señaladas anteriormente, con la intervención previa del reconocimiento de la obligación, que en el ámbito de la Administración General del Estado llevará aparejada la correspondiente propuesta de pago.

En todo caso, en el expediente completo que se remita a la Intervención para su preceptiva intervención previa deberá figurar, en relación con la cesión del crédito, según se ha expuesto con anterioridad, el acuerdo de cesión junto con la documentación acreditativa de la representación, así como el resultado de las comprobaciones efectuadas por la correspondiente Abogacía del Estado. Aunque la notificación es, como se ha reiterado, el requisito esencial para que la cesión produzca sus efectos frente a la Administración deudora, en tanto no se verifique adecuadamente por la misma y conste en el expediente la acreditación, no podrá efectuarse el pago al cesionario.

Esto debe ser así ya que si finalmente el resultado de las actuaciones de comprobación efectuadas por la correspondiente Abogacía del Estado resultase desfavorable a efectos de entender acreditada la cesión y facultades de representación en los términos analizados, el pago al cesionario, cuya condición no resulta justificada, no tendría efectos liberatorios. Pero tampoco la falta de acreditación de que se hubiera realizado la verificación determina que el pago deba hacerse sin más al cedente, ya que si el acuerdo de cesión y los poderes fuesen finalmente adecuados y suficientes, sólo tendría efectos liberatorios el pago realizado a favor del cesionario.

Por tanto, el órgano de control deberá comprobar la existencia de pronunciamiento favorable por parte de la Abogacía del Estado en relación con el acuerdo de cesión y facultades de representación, a efectos de entender justificada la propuesta de pago a



ABOGACIA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO
JURÍDICO DEL ESTADO

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

favor del cesionario o, de existir limitaciones en la cesión, que la propuesta de pago se ajusta a dichas limitaciones.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta que en el ámbito de la Administración General del Estado, el acto administrativo de reconocimiento de la obligación, objeto de control previo, implica a su vez la propuesta de pago de la misma al Ordenador General de Pagos (Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, SGTPF). Dicha propuesta tiene por objeto comunicar a la SGTPF los datos necesarios para realizar el proceso de ordenación del pago a favor del tercero, como consecuencia en estos supuestos de los actos de ordenación de gasto. Ahora bien, como ha señalado la Intervención General de la Administración del Estado en otras ocasiones (entre ellas, informe de 9 de febrero de 2010), los “actos de ordenación de pago” se inician con las propuestas de mandamiento de pago en las que se determinan los elementos esenciales del futuro pago y que se justifican con la correspondiente documentación que integra los expedientes tramitados por los órganos gestores del gasto a efectos del reconocimiento de la obligación y, en consecuencia, es en este momento en el que se puede verificar que el proceso de ordenación de pago que se inicia se ajusta al acto previo de reconocimiento del derecho a favor de un determinado perceptor y por un importe concreto. Ello, con independencia, de las actuaciones y comprobaciones posteriores que se deban realizar en el ámbito de la SGTPF, de acuerdo con la normativa aplicable al procedimiento de ordenación de pago desarrollado por la misma.

En consecuencia, es en el momento de la intervención previa del reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, cuando la Intervención Delegada cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la del órgano que acuerde la referida propuesta, efectuará las comprobaciones señaladas anteriormente en relación a la justificación de la expedición de la propuesta de pago a favor del cesionario, ya que la misma determina el tercero a cuyo favor se efectuará el posterior pago.

Una vez intervenida favorablemente la propuesta de reconocimiento de la obligación, el órgano competente podrá aprobar la misma y remitir a los órganos o unidades



que tengan atribuida la función de contabilidad la documentación correspondiente a efectos de contabilizar la citada obligación reconocida.

4.7. Toma de razón en contabilidad de la transmisión del derecho de cobro.

La toma de razón en contabilidad de la transmisión del derecho de cobro se efectuará de acuerdo con el procedimiento regulado en la regla 59 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aprobada mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 1 de febrero de 1996.

4.8. Derechos de información de los cesionarios sobre el estado de situación de la factura electrónica desde la presentación de la misma en el correspondiente registro administrativo.

El artículo 6 de la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, al regular el seguimiento y cambio de situación de la factura, prevé lo siguiente:

- «1. Cuando un proveedor consulte el estado de tramitación de cualquiera de sus facturas, el punto general de entrada de facturas electrónicas correspondiente devolverá el estado que le notifique la oficina contable destinataria directa de la factura electrónica.
2. El proveedor podrá solicitar la retirada de una factura presentada a través del punto general de entrada de facturas electrónicas correspondiente, siempre que se cumplan los requisitos que, en su caso, establezcan la normativa reguladora de las obligaciones de facturación.»

Por su parte, el artículo 9 de la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, al desarrollar el suministro de información sobre el estado de facturas, dispone:

- «1. Sobre la base de la información del registro contable de facturas, la Administración Pública proporcionará información sobre el estado de las facturas a peti-



ción previa del proveedor o del presentador de las mismas, a través del registro administrativo de procedencia, entre ellos, en el caso de las facturas electrónicas, del que corresponda al respectivo Punto general de entrada de facturas electrónicas. (...)

2. El proveedor tendrá derecho a conocer los siguientes estados de la factura: si ha sido registrada en el registro contable de facturas; si ha sido contabilizada la obligación reconocida; si ha sido pagada; anulada; y rechazada.»

Aun cuando del tenor literal de los preceptos señalados se infiera un derecho de información limitado al proveedor o presentador de la factura, ha de tenerse en cuenta que el cesionario goza igualmente de la condición de interesado en el procedimiento y, en consecuencia, puede aportar al procedimiento correspondiente la documentación que estime necesaria, de acuerdo con la normativa aplicable que por lo que respecta a los documentos relativos a la cesión ha sido analizada anteriormente.

En consecuencia, al tratarse de “interesados” en el procedimiento, de acuerdo con el artículo 35 a) de la LRJ-PAC, los cesionarios tendrán derecho “*a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados*”, si bien deberán distinguirse dos situaciones diferentes: a) derecho de información respecto de la documentación presentada en relación a la cesión; y b) derecho de información sobre la situación de las facturas que reflejen créditos que hayan sido objeto de cesión.

a) Derecho de información respecto de la documentación presentada en relación a la cesión.

Este derecho deberá reconocerse al cesionario desde el momento de presentación de la citada documentación.

b) Derecho de información en relación con la situación de las facturas que hayan sido objeto de cesión.



Una vez que el órgano competente realiza las comprobaciones y verificaciones correspondientes sobre la existencia del acuerdo de cesión y las facultades de representación, y que, consecuentemente, se haya anotado la cesión, el cesionario tendrá derecho también a conocer el estado de situación de las correspondientes facturas, ya que a partir de ese momento –anotación de la cesión- se produce el reconocimiento de la condición de cesionario que es la que legitima a éste el conocimiento de la situación de las facturas.

4.9. Requerimiento de otra documentación.

Con independencia de la información y documentación señalada en los puntos anteriores, los centros gestores, las Abogacías del Estado y los órganos de control correspondientes podrán requerir el envío de documentación adicional para el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, de acuerdo con la normativa reguladora de dichas funciones.

No obstante, dicho requerimiento en ningún caso podrá dar lugar a que se sujete la notificación fehaciente de los contratos de cesión a la Administración a requisitos adicionales que resulten incompatibles con la redacción del artículo 218 del TRLCSP que no permite que la fehaciencia se subordine a la utilización de modelos normalizados.

V. EJERCICIO DE OTRAS ACCIONES EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

De conformidad con lo razonado en los puntos anteriores, 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 una vez verificado el cumplimiento de los requisitos analizados.



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.

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, sin perjuicio de las facultades de comprobación y los resultados derivados de las mismas analizados anteriormente, 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 del CC, por lo que la eliminación o supresión de este efecto, y tal es lo que acontecería si la Administración pudiera rechazar, por reconocérsele 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 del CC y de solicitar de la autoridad judicial competente, como medida cautelar, la retención del crédito, evitando así que éste sea pagado al cesionario.

En consecuencia, y dados los efectos de las cesiones de crédito, confirmados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se hace necesario adoptar las medidas oportunas para evitar que con apoyo en dichas cesiones se puedan ver limitados los derechos de la Hacienda Pública.

En este sentido, en el caso de que por los órganos gestores o bien por la propia Secretaría General del Tesoro y Política Financiera se detectase que la cesión del crédito que el contratista ostente frente a la Administración se haga en fraude del derecho de ésta, impulsen e inicien las actuaciones correspondientes para el ejercicio por la Administración de su derecho a impugnar en vía judicial civil el contrato de cesión, al amparo de los artículos 1111, inciso final, y 1291.3º del CC y de solicitar de la autoridad judicial competente, como medida cautelar, la retención del crédito, evitando así que éste sea pagado al cesionario.

LA ABOGADO GENERAL DEL ESTADO,

Fdo.: Marta Silva de Lapuerta

EL INTERVENTOR GENERAL,

Fdo.: José Carlos Alcalde Hernández