

# **INFORME 3/1993, de 14 de abril, sobre el sujeto legitimado para reclamar intereses de demora en las certificaciones de obras endosadas, sometido a consulta por la Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción.**

---

## **I. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS.**

Se ha recibido con fecha 5 de abril de 1993 escrito de la Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción en el que pone de manifiesto que se han producido reiteradas Resoluciones del Director Gerente del Servicio Andaluz de Salud, desestimando la reclamación de intereses por demora en el pago de certificaciones de obra a varias empresas contratistas en base a que las certificaciones habían sido cedidas (endosadas) a una entidad bancaria, solicitando que se emita informe al respecto de acuerdo con el artículo 3.2. del Decreto 54/1987 de 25 de febrero, por el que se crea este órgano consultivo.

Se acompaña copia de una Resolución desestimatoria de la reclamación, motivada porque, si bien a la fecha de la intimidación el contratista como acreedor estaba legitimado para ello, con posterioridad al ceder el crédito al Banco carece de legitimación para reclamar el pago de los intereses de demora de la certificación endosada, en virtud de lo preceptuado en el artículo 1.528 del Código Civil ( en adelante C.C.).

Asimismo, remite la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de noviembre de 1992, relativa a la revisión de las reclamaciones económico administrativas por el concepto de Transmisiones Patrimoniales, fallo judicial que niega la función de giro que subsuma al endoso de certificaciones en el hecho imponible del impuesto, afirmando el carácter causal del título acreditativo del endoso y de pagos a buena cuenta de los abonos de las certificaciones.

## **II. INFORME.**

El supuesto de hecho que justifica la consulta son las reiteradas desestimaciones expresas por parte del Servicio Andaluz de Salud de las reclamaciones interpuestas por los contratistas que exigen el reconocimiento de los intereses de demora de certificaciones que se encuentran endosadas, ya que en base al artículo 1.528 del C.C. la cesión de créditos comprende todos sus derechos accesorios.

Cuando la empresa constructora endosa a una Entidad Bancaria las certificaciones de obras giradas por la Administración, aceptado el endoso por el Banco y tomada razón por el órgano deudor, el Banco endosatario concede a la contrata los préstamos por esas certificaciones. Constituye, por tanto, el endoso de certificaciones por parte del contratista la traslación del acreedor por el importe de tales certificaciones, como operación crediticia que conocida por la Administración mediante la toma de razón administrativa y al diligenciar el documento para dejar constancia de la nueva titularidad, obliga a ésta a satisfacer el importe de la certificación a la entidad bancaria.

Para calificar según el Derecho de obligaciones este negocio jurídico causal que es el endoso de certificaciones, hay que entender que se trata generalmente de la forma más común de transmisión del crédito que incorpora, en aplicación del principio espiritualista consagrado en los artículos 1.254 y 1.203.3º del C.C. y conforme al contenido del artículo 145, párrafo 2º del Reglamento General de Contratación del Estado que establece: "las certificaciones que se expedirán precisamente a nombre del contratista serán transmisibles y pignoras conforme a derecho".

El concurso de voluntades que perfecciona el endoso se da entre el acreedor endosante y el endosatario, sin que se requiera el consentimiento del deudor cedido, que toma cuenta de la subrogación del acreedor cesionario en lugar del cedente. Como consecuencia, esta cesión es una forma traslativa ajena respecto de terceros, como es el deudor cedido -en el endoso la Administración-, y los acreedores del cedente y sus sucesores. Con la comunicación de endoso surtirá plena eficacia la transmisión del crédito frente a la Administración a los efectos de la sustitución frente a ella del acreedor, artículo 1.527 C.C., de forma que tales créditos no se encuentran ya entre los que el contratista mantiene frente a la Administración y ésta tiene derecho a considerar al cesionario como único y verdadero acreedor. Por tanto, una vez que la Administración tenga conocimiento de la transmisión de las certificaciones, el mandamiento de pago habrá de ser expedido a favor del cesionario, indicando también el nombre del cedente. De lo contrario, ante la falta de conocimiento de la cesión por parte de los órganos competentes de la Administración, los mandamientos de pago expedidos a nombre del contratista producirán efectos liberatorios en cumplimiento de lo prevenido en el párrafo segundo del artículo 145 del Reglamento.

Las garantías de la cesión hacen que no quede liberado el cedente sino cuando el cesionario hubiera percibido el importe del crédito cedido, que fue anticipadamente percibido por el cedente, y el deudor cedido debe realizar la prestación a favor del cesionario a partir de la notificación -conocimiento, según el Reglamento de Contratación del Estado- librando el mandamiento de pago a su favor, pues, desde este momento, no se reputará pago legítimo el hecho en favor del cedente.

Abordando los asuntos desde una perspectiva global, habrá que considerar que la especialidad de la contratación administrativa no puede extenderse más allá de lo expresamente previsto en la legislación aplicable, sobre la base de que ésta alude a la transmisión y pignoración de las certificaciones de obras y no menciona el apoderamiento para el cobro o comisión de cobranza. Por tanto, de la mecánica del endoso

y de sus efectos se desprende que el endoso de la certificación es una cesión de crédito que implica que el nuevo titular del mismo es la Entidad Bancaria, que queda de esta forma inmune frente a cualquier reivindicación de tercero contra el contratista.

Transcurridos tres meses desde a fecha de emisión de certificaciones sin que se hubiese realizado el pago, la Administración se ve comprometida al abono del interés legal, siempre que el acreedor -contratista o cesionario- intime por escrito por el pago de la obligación principal en estricta aplicación del artículo 47 de la Ley de Contratos del Estado. Aunque este precepto diga que la Administración deba abonar el interés legal si el contratista solicita la intimación de pago, ha de entenderse que el que puede reclamar por escrito es el acreedor, en ejercicio del derecho que le ampara como titular de un crédito que se encuentra en su patrimonio, observando lo dispuesto en el artículo 1.528 del C. C. que consagra que el cesionario es sucesor del cedente en todos los derechos y acciones anexos al crédito.

La Administración no puede desconocer la transmisión del crédito representado por la certificación de obra en la que ha estampado la diligencia de toma de razón del endoso y el endosatario de una certificación tiene derecho como el contratista a que se le abone el principal "a buena cuenta" y, en su caso, los intereses si hace la oportuna intimación por escrito, conforme al artículo 144 del Reglamento General de Contratación del Estado como derivación de los principios que informan el Derecho de obligaciones.

La cuestión relativa a la legitimación del contratista para reclamar los intereses de demora en las certificaciones de obras endosadas, tendría una adecuada resolución dentro de las relaciones entre el Banco y el contratista cedente surgidas por el contrato de cesión de crédito, otorgándole a este último la legitimación necesaria para reclamar el cumplimiento de la obligación de pago y de los intereses de demora.

Cierto es que una reiterada jurisprudencia (sentencias de 14 de noviembre de 1989 R.8302 y de 12 de noviembre de 1990 R. 8753) ha venido fallando fundamentando que el endoso de certificaciones de obra no son títulos traslativos de los créditos que incorporan, sino meros apoderamientos o simples comisiones de cobranza de liquidaciones parciales y provisionales de la contrata, que la Administración realiza con vistas a la continuación de las obras. Este criterio es acorde con el carácter causal del título, sin transmisión plena de la obligación que refleja, por lo que es oponible al tenedor cualquier causa legítima que dé lugar a la minoración de su importe, lo cual tendría consecuencias perjudiciales para la contratación pública, ya que las entidades bancarias opondrían serios inconvenientes al descuento de estos documentos. De esta consideración se extrae que el contratista titular del crédito estaría facultado para reclamar de la Administración los intereses que se devenguen por retraso del pago.

Sin embargo, otra línea jurisprudencial (sentencias de 13 de julio de 1985 R.5102 y de 4 de diciembre de 1990 R.10033) y doctrinal mantiene el criterio de que las certificaciones giradas por la Administración a la empresa cesionaria son adquiridas -transmisión de créditos- por el cesionario en forma de endoso efectuado a su favor. Por este medio, el Banco deviene titular de la certificación, bajo el principio de seguridad de su contenido que implica la aceptación del endoso por la Administración contratante; existe a favor del endosatario una presunción "iuris tantum" de autenticidad y legitimidad de la certificación, por reflejar la realidad de la ejecución de las obras al haberse constatado previamente su importe por la Administración deudora, que sólo puede ser destruida mediante la práctica de una prueba adecuada y suficiente. Por otro lado, tal transmisión del crédito puesta en conocimiento de la Administración deudora constituye a ésta en la obligación de pagar al nuevo titular del crédito, asumiendo la deuda y aceptando al nuevo acreedor, en la forma y términos que resultan del artículo 145.2 Reglamento General de Contratación del Estado..

Mas siendo las certificaciones de obras un pago fraccionado y a cuenta de la obra realmente ejecutada por el contratista según los artículos 47 de la LCE y 142 párrafo tercero del RGCE, su endoso no constituye en ningún caso un título abstracto a favor del cesionario, porque su equiparación a los títulos valores mercantiles conllevaría a una elusión de las responsabilidades del contratista frente a la Administración contratante en razón de la financiación de las obras públicas. En aras a salvaguardar el resultado final de la obra, la Administración deudora podrá oponer las causas impeditivas de naturaleza causal que deriven de la propia ejecución del contrato, pero nunca las que no traigan su causa del mismo, al disponer el artículo 1.528 del C.C. que la subrogación transfiere al subrogado el crédito con los derechos a él accesorios, pero no otros distintos, haciendo que en todo caso la Administración satisfaga la obligación estrictamente dimanante del contrato.

Es la naturaleza causal del documento endosado la que obliga a condicionar el cobro de la certificación por el cesionario a los mismos requisitos y condiciones que sean exigibles para el contratista cedente, oponiendo las causas impeditivas que deriven del contrato del que las certificaciones de obras constituyen un pago fraccionado y a cuenta de la obra realmente ejecutada por el contratista.

Este asunto se ha examinado desde una perspectiva conceptual, pues la verdadera naturaleza de las instituciones jurídicas es la que determina la legislación vigente y los criterios jurisprudenciales no pueden determinar la resolución de casos distintos al resuelto en el fallo judicial. Por consiguiente, el endosatario ejerce un derecho inherente al título y es un verdadero cesionario o subrogado en el crédito, a modo de novación subjetiva, y no objetiva de su contenido, conforme a los artículos 1.526 y 1.203 número 3º del C. C., constituyendo una transmisión plena de la obligación que reflejan, que es de liquidaciones parciales a buena cuenta de resultado final de la obra.

No es posible que la Administración sin ser parte unilateralmente desconozca los términos del contrato de cesión de crédito, sino que es preciso que garantice el crédito otorgado al contratista en función del importe de las obras para hacer posible su financiación. La legitimación del contratista endosante para reclamar los intereses de demora deberá quedar estipulada como resultado de la negociación con el Banco cuando se produce la apertura de la línea de crédito o posteriormente facultándolo para esta reclamación, o de otro modo podrá acordarse que el contratista se beneficie de los intereses reconocidos al Banco deduciendo del precio del crédito las cantidades cobradas de la Administración por este concepto.

### **III. CONCLUSIÓN.**

La Comisión Consultiva de Contratación Administrativa informa que en el supuesto de certificaciones de obra endosadas con conocimiento de la Administración, el legitimado para reclamar los intereses de demora será el endosatario en virtud de la aplicación supletoria del artículo 1.528 del CC. conforme a los artículos 4 de la LCE y 6 del RGCE al no existir precepto específico en Derecho Administrativo, que establece que la cesión de créditos comporta la de los derechos accesorios al principal, salvo que se acredite en cualquier momento que el derecho a los intereses de demora no ha sido cedido por el contratista a la Entidad cesionaria.

Es cuanto se ha de informar con el parecer contrario del representante de la Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción.