



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde en funciones del Excmo. Ayuntamiento de ..., solicita, mediante escrito de fecha 10 de noviembre pasado y registro de entrada en Diputación el día 13 del mismo mes, que por parte de este Departamento se emita Informe Jurídico sobre la posibilidad de que los Bancos y Cajas de Ahorro, en calidad de tenedores de Letras de Cambio presentadas por una sociedad mercantil, libradora, emprendan acciones judiciales en el caso de que el importe de tales letras haya sido satisfecho con anterioridad por los citados Bancos y Cajas de Ahorro.

En su escrito, el Alcalde en funciones parte del hecho de que tales entidades financieras descontaron las citadas Letras de Cambio, las cuales habían sido aceptadas previamente por una Administración Pública.

De acuerdo con lo expuesto y a la vista del contenido del escrito de petición, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO.- INTRODUCCIÓN

El Banco de España define la Letra de Cambio como un “mandato de pago por el que la persona que emite el documento – librador – ordena al librado el pago de una cantidad de dinero en una fecha determinada (vencimiento) a favor de un tercero...”. Se trata de un “efecto comercial”, es decir, un documento que recoge un derecho de crédito por el que se faculta a una persona para que cobre una determinada cantidad de dinero de un tercero, que contiene, a su vez, una garantía ejecutiva para la recuperación de ese dinero, cuyo importe corresponde al valor de la prestación de un servicio o la venta de algún bien.

Del texto del escrito de petición presentado por el Alcalde en funciones del Excmo. Ayuntamiento de ... parece derivarse la existencia, en las letras de cambio que nos ocupan, de un triángulo de intervinientes, a saber: La sociedad mercantil, que es libradora y beneficiaria en tanto que emite las letras a su propio favor; la Administración Pública, que interviene en calidad de librado y aceptante, al ser la obligada principal al pago que, además, reconoce su deuda en el propio documento y, finalmente, los Bancos y Cajas de Ahorro, incardinados en la



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



figura del tenedor o tomador de las letras, pues, son los poseedores finales de las mismas y los que las presentan al cobro el día de su vencimiento.

SEGUNDO.- CONSIDERACIONES SOBRE SU UTILIZACIÓN

La posibilidad de uso de las letras de cambio por las Corporaciones Locales, suponiendo que, aunque la consulta habla de “Administración Pública”, hemos de centrarnos en la Administración Local, no aparece regulada de forma expresa en la legislación de régimen local.

En este sentido, el artículo 49.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo (en adelante TRLRHL), señala que “El crédito [de las Entidades locales] podrá instrumentarse mediante:

- a. Emisión pública de deuda.
- b. Contratación de préstamos o créditos.
- c. Cualquier otra apelación al crédito público o privado.
- d. Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.”

Pese a que, como vemos, la letra de cambio no aparece como modo de instrumentar el crédito de las Entidades Locales, tampoco se excluye expresamente, por lo que, sin tener en cuenta ningún otro factor, un Ayuntamiento podría hacer frente a sus obligaciones mediante el establecimiento de la letra de cambio como un medio de pago más.

El problema comienza al intentar compatibilizar la letra de cambio, como instrumento meramente mercantil, con aquellas otras instituciones propias de los procedimientos económico-financieros de las Administraciones Públicas, en general, y de la Administración Local, en particular. En este sentido, dando por supuesto que las mencionadas letras de cambio, en la hipótesis planteada, hubieran sido aceptadas por los tres claveros¹ municipales, hay que recordar que, previa a la ordenación del pago ha de producirse, en todo caso, el reconocimiento y liquidación de las obligaciones derivadas de los compromisos de gasto

¹ De no ser así cabría preguntarse si, real y formalmente, estamos ante letras aceptadas por el Ayuntamiento, puesto que los mandamientos de pago no son válidos sin la firma de los tres claveros de la Corporación (Alcalde, Interventor y Tesorero).



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



legalmente adquiridos, de acuerdo con las fases del procedimiento de gestión del gasto establecidas en los artículos 184² del TRLRHL y 52³ del Real Decreto 500/1990 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los Presupuestos de las Entidades Locales (RPREL, en lo sucesivo).

Además de ello, debe tenerse en cuenta también que, en esencia, la letra de cambio es un mandamiento de pago sometido a un plazo, el de su vencimiento, por lo que, en primer lugar, de acuerdo con el artículo 187⁴ del TRLRHL, la expedición de las órdenes de pago con cargo al Presupuesto ha de acomodarse al Plan de Disposición de Fondos de Tesorería que se establezca por el Presidente, en el marco del cual debe ser prioritario los gastos de personal y las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

En el escrito presentado por el Ayuntamiento consultante se afirma, textualmente, que “unos Bancos y Cajas de Ahorro descontaron unas letras de cambio...”. En el caso de que tal afirmación quiera decir que las entidades citadas “cargaron” – por utilizar una expresión contable – en cuentas bancarias de titularidad municipal, el importe de las mismas, una vez llegada la fecha de vencimiento de las letras, no se daría cumplimiento al procedimiento de gestión de los gastos regulado en los ya citados artículos 184 del TRLRHL y 52 del RPREL, puesto que faltaría, como mínimo, la orden de pago del Ayuntamiento, y ello, suponiendo que

² **Artículo 184 TRLRHL: Fases del procedimiento de gestión de los gastos.**

1. *La gestión del presupuesto de gastos se realizará en las siguientes fases cuyo contenido se establecerá reglamentariamente:*

- a. *Autorización de gasto.*
- b. *Disposición o compromiso de gasto.*
- c. *Reconocimiento o liquidación de la obligación.*
- d. *Ordenación de pago.*

2. *Las entidades locales podrán en la forma que reglamentariamente se establezca abarcar en un solo acto administrativo dos o más fases de ejecución de las enumeradas en el apartado anterior.*

³ **Artículo 52 RPREL: La gestión de los presupuestos de gastos de las Entidades locales y de sus organismos autónomos se realizará en las siguientes fases:**

- a. *Autorización del gasto.*
- b. *Disposición o compromiso del gasto.*
- c. *Reconocimiento y liquidación de la obligación.*
- d. *Ordenación del pago.*

⁴ **Artículo 187 TRLRHL: Plan de disposición de fondos.**

La expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



las fases anteriores se hubieran llevado a cabo. A lo expuesto hay que añadirle otro aspecto relevante, cual es la posibilidad de incurrir, al utilizar la letra de cambio como medio de pago, en la contracción de obligaciones sin crédito presupuestario, teniendo en cuenta que la existencia previa de crédito es requisito de validez de las obligaciones, tal y como lo disponen los artículos 173.5⁵ del TRLRHL y 25⁶ del RPREL.

Otro elemento a valorar es la prohibición del pago aplazado contenida en el artículo 75.7⁷ de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, prohibición que supone que el contratista tiene derecho al abono de la prestación realizada dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de expedición de las certificaciones o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, de acuerdo con lo señalado en el apartado cuarto del artículo 200⁸ del cuerpo legal antedicho. Así, cualquier fórmula que se aparte de las previsiones anteriores, sería contraria a la legalidad vigente y, en este sentido, como se afirmaba en el punto primero del presente informe, la letra

⁵ Artículo 173.5 TRLRHL: Exigibilidad de las obligaciones, prerrogativas y limitación de los compromisos de gasto.

No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

⁶ Artículo 25 RPREL:

1. Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante.
2. No podrán adquirirse compromisos de gasto en cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.
3. El cumplimiento de las limitaciones expresadas en el párrafo anterior deberá verificarse al nivel en que se establezca en cada caso la vinculación jurídica de los créditos, conforme a lo previsto en el artículo 27 y siguientes del presente Real Decreto.

⁷ Artículo 75.7 LCSP: Precio.

Se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones Públicas, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que esta u otra Ley lo autorice expresamente.

⁸ Artículo 200.4 LSCP: Pago del Precio

La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la [Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales](#). Cuando no proceda la expedición de certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de sesenta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



de cambio contiene el pago de una cantidad de dinero que se hace efectiva llegada la fecha fijada para su vencimiento, extremo este último que, de exceder los sesenta días a que se ha hecho referencia, supondría infringir los preceptos citados en este párrafo.

Por otra parte, como antes se mantenía, la letra de cambio puede ser considerada un medio indirecto de concesión de crédito, puesto que el crédito que el Ayuntamiento precisa se obtiene firmando el citado documento mercantil, que representa, a su vez, el importe de una deuda derivada de otro contrato. En consecuencia, se trata de una operación de crédito a corto plazo – operación de tesorería –, cuya concertación se haya sujeta a las condiciones señaladas en el artículo 51⁹ del TRLRHL, en cuanto a su límite, y en el artículo 52¹⁰ de la misma norma, en cuanto a los trámites y expediente.

⁹ **Artículo 51 TRLRHL: Operaciones de crédito a corto plazo.**

Para atender necesidades transitorias de tesorería, las entidades locales podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo, que no exceda de un año, siempre que en su conjunto no superen el 30 % de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último. A estos efectos tendrán la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras las siguientes:

- a. Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula.*
- b. Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.*
- c. Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.*

¹⁰ **Artículo 52 TRLRHL: Concertación de operaciones de crédito: régimen jurídico y competencias.**

1. En la concertación o modificación de toda clase de operaciones de crédito con entidades financieras de cualquier naturaleza, cuya actividad esté sometida a normas de derecho privado, vinculadas a la gestión del presupuesto en la forma prevista en la sección 1. a del [capítulo I del título VI de esta Ley](#), será de aplicación lo previsto en el artículo 3.1.k del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En caso de que no existan previsiones presupuestarias al efecto, será de aplicación, en todo caso, el artículo 9.1 y 3 del mencionado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo que se realice la oportuna adaptación del presupuesto o de sus bases de ejecución, como condición previa a la viabilidad de los compromisos adquiridos para suscribir la correspondiente operación de crédito. Dicha modificación deberá realizarse por acuerdo del Pleno de la corporación, en cualquier caso.

2. La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta.

Los presidentes de las corporaciones locales podrán concertar las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el presupuesto, cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 % de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto. La concertación de las operaciones de crédito a



TERCERO.- EJERCICIO DE ACCIONES JUDICIALES POR PARTE DE LOS BANCOS Y CAJAS DE AHORRO

Se pregunta expresamente en el escrito al que se pretende dar respuesta a través del presente informe, sobre la posibilidad de que los Bancos y Cajas de Ahorro, en calidad de tenedores de las letras, emprendan acciones judiciales para reclamar al Ayuntamiento, librado-aceptante, el importe de las mismas, una vez satisfecho éste por las entidades citadas.

Pues bien, a este respecto, cabe decir que la letra de cambio da lugar a la existencia de una relación cambiaria y otra extracambiaria o causal (basada esta última en la relación jurídico-contractual que existió entre el librador-beneficiario y el librado-aceptante), dualidad que escinde las consecuencias y medidas garantizadoras de su efectividad, traducida ésta en las correspondientes acciones cambiarias y causales.

Una vez hecha esta apreciación y ciñéndonos ahora a las garantías para hacer efectiva la relación cambiaria, dejando al margen la relación causal o extracambiaria (a la que, por otra parte, ya nos hemos referido), resulta imprescindible constatar la filosofía que inspira la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque, entroncada en la legislación uniforme de Ginebra, de potenciación y fortalecimiento de la posición jurídica del acreedor cambiario.

En este sentido, una de las medidas que introduce la legislación como garantía de aquella posición, es la configuración de la letra de cambio como título ejecutivo. Así, el artículo 66 de la arriba referenciada, en su redacción dada por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, establece que la letra de cambio llevará aparejada ejecución, a través del juicio cambiario, que regula la citada norma del orden civil, en el Capítulo II, Título III del Libro IV, por la suma determinada en el título-valor y por las demás cantidades, conforme a los artículos 58, 59 y 62 de la Ley Cambiaria y del Cheque¹¹, sin necesidad de reconocimiento judicial de las firmas.

corto plazo le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15 % de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

Una vez superados dichos límites, la aprobación corresponderá al Pleno de la Corporación Local.

¹¹ **Artículo 58 Ley 19/1985, de 16 de julio: El tenedor podrá reclamar a la persona contra quien ejercite su acción:**

1. *El importe de la letra de cambio no aceptada o no pagada, con los intereses en ella indicados conforme al artículo 6 de esta Ley.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



No obstante, el fortalecimiento de la posición del acreedor y la disposición anterior compaginan mal con lo establecido en el artículo 173.2 del TRLRHL, que dispone que los tribunales, jueces y autoridades administrativas, no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la Hacienda Local, ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las Entidades Locales.

De acuerdo con lo expuesto, quedaría desvirtuada, en el ámbito administrativo que nos ocupa, una característica definidora del título-valor como tal, quedando reducida de hecho, la utilización de la letra de cambio, a un simple mecanismo documental acreditativo de la deuda de la Corporación.

CONCLUSIÓN

La garantía ejecutiva de la letra de cambio, en el caso de las Corporaciones Locales, queda desprovista de uno de sus rasgos más característicos como consecuencia de las dificultades de su aplicación, dada la nota de inembargabilidad¹² de sus bienes, aun en el caso

2. Los réditos de la cantidad anterior devengados desde la fecha de vencimiento de la letra calculados al tipo de interés legal del dinero incrementado en dos puntos.

3. Los demás gastos, incluidos los del protesto y los de las comunicaciones.

Si la acción se ejercitase antes del vencimiento, se deducirá del importe de la letra el descuento correspondiente. Este descuento se calculará al interés legal del dinero vigente al día en que la acción se ejercite, aumentado en dos puntos.

Artículo 59 Ley 19/1985, de 16 de julio: El que hubiere reembolsado la letra de cambio podrá reclamar de las personas que sean responsables frente a él:

1. La cantidad íntegra que haya pagado.

2. Los intereses de dicha cantidad, calculados al interés legal del dinero, aumentando en dos puntos, a partir de la fecha de pago.

3. Los gastos que haya realizado.

Artículo 62 Ley 19/1985, de 16 de julio: Toda persona que tenga derecho de ejercer la acción de regreso podrá reembolsarse, salvo estipulación en contrario, mediante una nueva letra girada a la vista sobre cualquiera de los obligados en la letra y pagadera en el domicilio del obligado.

La letra de resaca comprenderá, además de las cantidades indicadas en los artículos 58 y 59, un derecho de comisión y el importe del timbre de la letra. Cuando sea el tenedor quien gire la letra de resaca, el importe de ésta se fijará con arreglo al cambio de una letra pagadera a la vista, girada desde el lugar en que la letra primitiva era pagadera sobre el lugar del domicilio del garante. Si la letra fuese emitida por un endosante, su importe se fijará con arreglo al cambio de una letra a la vista librada desde la plaza en que el librador de la letra de resaca tiene su domicilio sobre el lugar del domicilio del responsable de esta letra.

¹² Recogen esta nota de la inembargabilidad de los bienes, entre otros, los artículos 132 de la Constitución Española, 80 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 173 del



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



de aceptación por los tres claveros, con la excepción, como establece el artículo 173.2 del TRLRHL, de los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público¹³.

De acuerdo, por tanto, con lo expuesto en el presente informe, resultaría conveniente evitar la utilización de las letras de cambio como medio de obtención de crédito por su inadecuación a las Administraciones Públicas. En el caso de que los proveedores necesiten liquidez, la solución podría estar en adoptar reconocimientos de deuda, entregándolos a los acreedores para que éstos puedan negociar con los bancos la ampliación de sus líneas de descuento o crédito, con garantía de las facturas.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, sin que supla en modo alguno la contenida en otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, a 25 de noviembre de 2008

TRLRHL, 5 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

La validez de la inembargabilidad de los bienes públicos ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en algunos de sus pronunciamientos. Así, por citar un ejemplo, en su Sentencia del Pleno 206/1993, de 22 de junio, declara en el FJ 4º, una vez establecido que el principio de tutela judicial efectiva ha de ser respetado y ejecutado por todos los poderes públicos:

"El cumplimiento de las Sentencias corresponde como regla general a quienes en ella aparezcan condenados, como un deber impuesto constitucionalmente a todos sin excepción alguna (art. 118 CE), sin perjuicio de que la ejecución se encomiende constitucionalmente a los Tribunales "por potestad propia inherente a la función jurisdiccional" (STC 155/1985). Ahora bien, aun cuando la exigibilidad –no el nacimiento– de las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública pueda resultar de resolución judicial firme (art. 43.1 LGP), esto no quiere decir que se convierta en un título directamente ejecutable, equivalente a una orden de pago, desde el momento en que los Jueces y Tribunales no podrán despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública y ha de encauzarse a través de un complejo procedimiento administrativo de ejecución del gasto que en más de un caso necesita de una prolongación parlamentaria (arts. 44 y 64 LGP)".

¹³ En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 166/1998, de 15 de julio, resalta la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Corporaciones Locales no afectos al uso o servicio público, por entender que la inembargabilidad de los mismos iría en contra del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución Española. Con posterioridad a esta Sentencia, el Tribunal Constitucional ha reiterado la misma doctrina en varios pronunciamientos (Entre otras: STC 201/1998, de 14 de octubre y STC 228/1998, de 1 de diciembre).