



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

La Alcaldesa - Presidenta del Excmo. Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 22 de abril y registro de entrada en Diputación el día 28 del mismo mes, que por parte de este Departamento se emita Informe jurídico sobre *“la forma de obtener liquidez para hacer frente a los gastos del Patrimonio en el momento en que sean abordados, si los fondos obtenidos por la enajenación del mismo son utilizados para el pago de gasto corriente”*.

En el escrito de petición de informe se reiteran una serie de cuestiones planteadas a este Departamento, meses atrás, por el Secretario - Interventor de la Corporación citada, cuestiones que fueron contestadas, en aquel momento, de forma exhaustiva, explicándose en esa ocasión la respuesta que, de nuevo, se solicita. No obstante lo expuesto, en el presente Informe se volverán a analizar, esta vez de forma global, los siguientes extremos:

- Principio general de desafectación y excepciones al mismo.
- Principio de unidad de caja.
- Incidencia de los recursos afectados al principio de unidad de caja.

LEGISLACIÓN APLICABLE

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo Primero del Título Sexto de la Ley 39/1988.
- Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local; u Orden EHA/ 4042 /2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local; u Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Básico de Contabilidad Local¹.

¹ En la Regla 1 de cada una de las Órdenes citadas se recoge el ámbito de aplicación de las mismas.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla - La Mancha.
- Ley 12/2005, de 27 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla - La Mancha.

INFORME

PRIMERO

Como consideración previa ha de analizarse, de forma breve, el significado y alcance de dos principios presupuestarios fundamentales, a saber, el principio general de desafectación y el de unidad de caja ó caja única:

A) El principio unidad de caja es un referente tradicional en la normativa española relativa al manejo de fondos y valores de las Administraciones Públicas, que viene recogido tanto en la normativa estatal (artículo 91.b) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como función del Tesoro Público) como en la normativa aplicable a las Entidades Locales, al establecer el artículo 196.1 b) TRLRHL, que la tesorería ha de «... servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias».

Como señala DIAZ ARROYO en un trabajado publicado en la Revista “El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados”², *“La aplicación práctica de este principio se manifiesta en que el Tesorero distribuye y maneja los fondos y valores de la Administración a la que sirve, no dependiendo de un criterio asociado a la naturaleza de los derechos liquidados, sino por el contrario, garantizando la oportuna satisfacción puntual de las obligaciones en función del plan de disposición de fondos que tenga establecido. Esta realidad, permite que la totalidad de los fondos existentes en las cuentas bancarias o en la caja municipal, forme un todo conjunto que puede ser distribuido libremente en función de los distintos vencimientos de obligaciones o, incluso, rentabilizado mediante operaciones que garanticen su liquidez y seguridad”*.

² Revista N.º 2, Quincena 30 Ene., 14 de febrero de 2008, ref.º 236/2008, p. 236, Tomo 1.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

B) Principio de desafectación, también conocido como principio de no afectación de los recursos. Constituye la base sobre la que se asienta el principio de unidad de caja y supone que la totalidad de los recursos han de destinarse a satisfacer el conjunto de las obligaciones de la Administración. Este principio, recogido en el artículo 165.2 del TRLRHL, no es universal, ya que cuenta con importantes excepciones derivadas de recursos a los que la normativa establece su afectación a fines expresamente determinados.

Uno de estos recursos expresamente afectados son los fondos obtenidos por la enajenación del **Patrimonio Municipal de Suelo**. De este modo, las diferentes legislaciones urbanísticas establecen un catálogo cada vez más limitado de posibles aplicaciones de estos fondos. Aquellos casos en los que los bienes del patrimonio municipal de suelo se enajenen con una finalidad definida y cuyo cumplimiento se estime próximo en el tiempo, no presentan una especial polémica, puesto que presupuestariamente se puede controlar de forma sencilla la efectiva aplicación de los mismos a los fines propuestos.

Por el contrario, la polémica se ha suscitado en los casos, no infrecuentes actualmente, en que se enajenan bienes o derechos integrantes de estos patrimonios sin una finalidad definida, que presentan una especial problemática en lo referente a su control y la posible incidencia que estos supuestos tienen sobre el principio de unidad de caja, dado que pueden transcurrir varios ejercicios presupuestarios entre el ingreso de los fondos y su posterior aplicación.

SEGUNDO

A continuación vamos a centrarnos en la incidencia de los recursos afectados al principio de unidad de caja, dado que una de las cuestiones planteadas por el Excmo. Ayuntamiento de (...) se refiere a si la existencia de ciertos recursos afectados a la financiación de gastos específicos, constituye una excepción al principio de unidad de caja, debiendo entenderse que el numerario ingresado en la Tesorería, derivado de la gestión de dichos recursos, debe servir exclusivamente para atender los pagos derivados de la ejecución de los gastos a que, en cada caso, están afectados, o si por el contrario, dicho efecto se entiende integrado, sin más, en las disponibilidades líquidas de la Tesorería, sirviendo indistintamente para la atención de los pagos derivados de cualesquiera obligaciones contraídas conforme a derecho, habiendo de garantizarse la aplicación de los recursos a los fines para los que se obtuvieron por medios de carácter contable.

Conviene aclarar, en primer lugar, dado que en la solicitud de Informe emitida por la Alcaldesa del municipio consultante se hace especial énfasis en el hecho de que Ayuntamiento dispone de varias cuentas bancarias, que, en la expresión “unidad de caja”, se



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

viene a designar a la totalidad del numerario disponible a favor de una entidad local, cualquiera que sea su ubicación física, aunque ésta se encuentre distribuida en diversas cuentas bancarias de titularidad municipal.

La Tesorería centraliza los recursos financieros, sean valores, dinero o créditos, tanto de naturaleza presupuestaria como extrapresupuestaria, con la finalidad de conseguir la gestión eficiente de esos recursos financieros, de acuerdo con el artículo 196.1.b) TRLRHL.

Tal y como señala FARFÁN en el libro *Manual de Gestión tributaria y financiera*³, el principio de caja única “*implica la no discriminación de fondos presupuestarios disponibles por su origen a efectos de su utilización para el pago de cualquier obligación, si bien asegurando el cumplimiento de los compromisos de gastos con financiación afectada a sus vencimientos*”.

Ni siquiera la afectación de determinados ingresos a unidades de gasto altera el principio comentado, de forma que no se bloquea el líquido en determinadas cuentas en función de su procedencia, aunque después haya de destinarse tales importes a gastos determinados. No obstante, la obligación de realizar los pagos afectados obliga a diseñar un Plan de Disposición de Fondos o un Presupuesto de Tesorería que tenga en cuenta tales compromisos, a lo que hay que añadir que, como es lógico, los saldos procedentes de ingresos afectados no deben utilizarse para financiar déficit presupuestarios ocultos, lo que sería un fraude de Ley, ni tampoco de forma imprudente que impida el cumplimiento de los compromisos acordados por la Corporación al recibir la financiación.

TERCERO

Sobre la base de todo lo expuesto, un somero análisis de la situación económico-patrimonial del Ayuntamiento, pone de manifiesto cómo la actividad económica da origen a unos débitos, cuya exigibilidad evoluciona en el tiempo de manera gradual con arreglo a dinámicas específicas, para cuya atención se dispone de un conjunto de activos, entre los que se cuentan los créditos a su favor, cuya liquidez, al igual que la exigibilidad de los débitos, se modifica con el transcurso de tiempo, madurando en flujos dinerarios que se integran en los medios líquidos de pago.

Ante este análisis, una gestión eficaz de la actividad económico-financiera, deberá plantearse desde la atención al pago de los débitos con arreglo a las prelación que

³ FARFÁN, José Manuel. *Manual de Gestión tributaria y financiera*. Editorial Valbuena - Adams



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

les son de aplicación, utilizando para ello los medios líquidos de pago disponibles en cada momento, allegados como consecuencia del vencimientos de los créditos.

Criterio mantenido igualmente por la Intervención General del Estado en la consulta nº 6/1992.

La gestión de tesorería así concebida, requiere de herramientas técnicas que, desde el análisis de la información obtenida del sistema contable actualizado con que debe contar el Ayuntamiento, permitan derogar en el tiempo los flujos de efectivo de forma eficiente, rentabilizando al máximo los excedentes que, puntualmente, puedan surgir y cubriendo los déficit mediante operaciones a corto plazo diseñadas de manera que se evite incurrir en elevados costes financieros.

Estas operaciones a corto plazo u operaciones de tesorería, cuyo régimen jurídico encontramos en los artículos 48 y siguientes del TRLRHL, están previstas justamente en el artículo 51⁴ del TRLRHL “*para atender necesidades transitorias de tesorería*”, teniendo tal consideración, entre otras, las siguientes:

- 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.
- Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.
- Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

CUARTO

⁴ **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.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En opinión de DÍAZ ARROYO, autor citado al principio de este Informe, el criterio más aconsejable, desde el punto de vista práctico, en cuanto al control de los fondos obtenidos por la gestión del patrimonio municipal de suelo, es *“reconocer los derechos en el ejercicio concreto en que se produzca la enajenación de los bienes del patrimonio municipal de suelo, generando a su vez un gasto en dicho ejercicio que permita la ejecución de los fines propuestos para dichos recursos. En el caso de que en ese momento no se conozca el destino concreto de los fondos, se enunciaría de forma genérica, generando una partida de gastos en la que se agregarían todos los fondos que se encuentren en esta situación, a la espera de que, cuando el fin de todos o parte de ellos se concrete, se definan las partidas conforme a las actuaciones a realizar”*.

Este sistema presenta una gestión práctica sencilla, dado que su reflejo presupuestario se encuentra siempre presente y los remanentes de crédito se incorporarán a los ejercicios siguientes, financiando la modificación con los ingresos efectivamente recaudados. Los derechos obtenidos por la gestión de este patrimonio se reconocen en el ejercicio en que se realizan y, a su vez, se genera el proyecto de gasto que permite el control de su financiación afectada. En el caso de que el gasto no esté determinado, nada obsta a que se formule un expediente con una denominación genérica, que después pueda concretarse en una aplicación específica, vía modificación presupuestaria.

Este control de los gastos con financiación afectada, por aplicación de los recursos afectados, conlleva un ajuste en el Remanente de Tesorería derivado de los “Excesos de financiación” que permiten en ejercicios sucesivos hacer las oportunas incorporaciones de remanentes de crédito con Remanente de Tesorería afectado, es decir, con excesos de financiación. Este ajuste conlleva que en ningún caso se puedan utilizar los recursos afectados para abordar otros gastos, ya que estos excesos de financiación minoran el Remanente de Tesorería para gastos generales, que es el recurso que si es positivo sí permite modificar crédito para hacer frente a otros gastos.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 7 de mayo de 2009