

20. Tesorería y recaudación

Luis Manuel López-Montoto Pérez

Tesorero de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

1. La Tesorería de las Entidades Locales.
 - 1.1 Concepto.
 - 1.2 ¿Cuáles son las funciones de la tesorería?
 - 1.3 ¿A quién corresponde la responsabilidad de tales funciones?
 - 1.4 El principio de unidad de caja.
 - 1.5 Situación de los fondos: la caja y las cuentas bancarias.
 - 1.6 La realización de pagos: prelación, procedimientos y medios de pago.
 - 1.7 Planificación financiera.
2. La Recaudación de las Entidades Locales.
 - 2.1 Introducción: El derecho formal de los ingresos públicos.
 - 2.2 La delegación de las potestades tributarias.
 - 2.3 La gestión, liquidación y recaudación de los recursos de las Haciendas Locales.
 - 2.4 Los procedimientos de gestión tributaria.
 - 2.5 La inspección.
 - 2.6 La recaudación.
3. Preguntas habituales sobre Tesorería y Recaudación.

1. LA TESORERÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES

1.1 Concepto

La Tesorería de las Entidades Locales se configura, en la normativa de Régimen Local, como una de las piezas claves en la organización y estructura de cualquiera de las entidades que la conforman, y viene a constituir la caldera de la actividad económico-financiera de una Corporación, pues, si tal actividad tiene como objetivo satisfacer las necesidades públicas que la Entidad tiene legalmente encomendadas; es a la Tesorería a quien la Ley confía la provisión de los medios económicos necesarios para ello, así co-mo la garantía de la puntual satisfacción de las obligaciones derivadas de tal actividad.

El término Tesorería es polisémico, presenta varios significados dependientes del aspecto o punto de vista con que sea abordado:

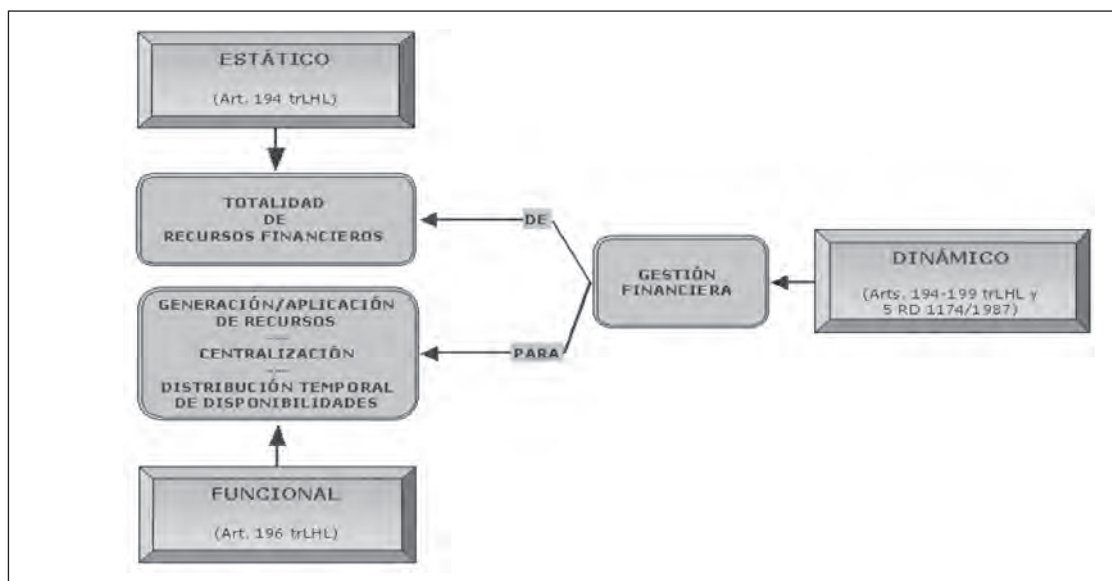


Ilustración 1. Tesorería, término polisémico

—Desde un punto de vista estático, la Tesorería de las Entidades locales integra el conjunto de los recursos financieros —dinero, valores o créditos— de la Entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias.

—Desde un punto de vista funcional, la Tesorería tiene encomendadas las funciones de recaudación de los derechos, pago de las obligaciones, centralización de la totalidad de los fondos y valores de la Entidad, distribución temporal de disponibilidades dinerarias y la responsabilidad de los avales contraídos.

—Finalmente, desde el punto de vista dinámico, la Tesorería hace alusión al conjunto de medidas estratégicas y organizativas destinadas a la administración de la totalidad de los recursos financieros (aspecto estático) para la consecución de los objetivos funcionales asignados a la misma (aspecto funcional); o, lo que es lo mismo, la gestión financiera de la Entidad Local.

A lo largo de las páginas que siguen abordaremos los principales aspectos de tal gestión financiera.

1.2 ¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA?

Las funciones legales de la Tesorería se regulan en el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, con desarrollo reglamentario en el Real Decreto que regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

1.2.1 Regulación en el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales

Son funciones encomendadas a la Tesorería de las Entidades Locales, conforme establece el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales:

- a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.
- b) Servir al principio de unidad de caja; es decir, garantizar que la totalidad de los fondos y valores generados por todo tipo de operaciones, presupuestarias y no presupuestarias, se centralicen en la Tesorería.
- c) Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.
- d) Responder de los avales contraídos.
- e) Realizar las demás que se deriven o relacionen con las anteriormente numeradas.

Como la totalidad de los actos con trascendencia económica, los realizados en el ejercicio de tales funciones están sujetos a fiscalización por la Intervención, así como a su adecuada contabilización. Singularmente, además, la Ley se encarga de especificar que las disponibilidades de la Tesorería y sus variaciones quedan sujetas a intervención y al régimen de la contabilidad pública.

1.2.2 Desarrollo reglamentario.

Esas funciones, enumeradas por el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, han sido desarrolladas recientemente por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Concretamente, su artículo 5 trata de las funciones de tesorería, en su apartado primero, en los siguientes términos:

La función de tesorería comprende:

- a) La titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad Local.
- b) El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes y, en particular:
 - 1.º La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a los acuerdos adoptados por la Corporación, que incluirán información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
 - 2.º La organización de la custodia de fondos, valores y efectos, de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.
 - 3.º La realización de los cobros y los pagos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, el Plan de Disposición de Fondos y las directrices señaladas por la Presidencia, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los pagos materiales contra las cuentas bancarias correspondientes.
 - 4.º La suscripción de las actas de arqueo.
- c) La elaboración de los informes que determine la normativa sobre morosidad relativa al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones de cada Entidad Local.
- d) La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local y la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión de acuerdo con las directrices de los órganos competentes de la Corporación.
- e) La elaboración y acreditación del período medio de pago a proveedores de la Entidad Local, otros datos estadísticos e indicadores de gestión que, en cumplimiento de la legislación sobre transparencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad, deban ser suministrados a otras administraciones o publicados en la web u otros medios de comunicación de la Entidad, siempre que se refieran a funciones propias de la tesorería.

1.3 ¿A quién corresponde la responsabilidad de tales funciones?

Esta no es una cuestión sencilla, hoy por hoy. Con arreglo a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, las funciones de tesorería y de recaudación son «funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional». El desarrollo reglamentario de este precepto lo encontramos en el ya citado Real Decreto 128/2018, que establece, al respecto, un régimen general, un régimen de exención y de garantía, y otro transitorio:

A) Régimen general.

1.º En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en primera o segunda clase, existirá un puesto de trabajo denominado Tesorería, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en el artículo 5 que antes transcribimos. Este puesto estará reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la subescala de Intervención-Tesorería.

2.º Las Entidades Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase 3.ª, es decir, de municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros, podrán agruparse entre sí para el sostenimiento en común de un puesto único de Tesorería, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones propias de tesorería-recaudación en todos los municipios agrupados. Este puesto está reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de la subescala de Secretaría-Intervención. Tal agrupación también es posible para el sostenimiento en común de un puesto único de Tesorería de las Entidades Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase 2.ª y 3.ª, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones propias de este puesto de trabajo en todos los municipios agrupados.

Estas agrupaciones tendrán, como regla general, un ámbito territorial autonómico, aunque, previo convenio o acuerdo, se podrán constituir agrupaciones entre Entidades Locales de diferentes Comunidades Autónomas. Corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus normas propias, acordar la constitución y disolución de tales agrupaciones, con un procedimiento que podrá iniciarse mediante acuerdo de las Entidades Locales interesadas o de oficio por la Comunidad Autónoma, dando audiencia en este caso a las Entidades afectadas, y requiriéndose el informe previo de la Diputación provincial correspondiente. Una vez aprobada la agrupación, se clasificará el puesto resultante por la Comunidad Autónoma, y se comunicará la resolución de clasificación correspondiente, al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

B) Régimen de exención, y garantía en municipios de menos de 1.000 habitantes.

No obstante lo anterior, las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales para mantener dicho puesto. En tales casos, las funciones atribuidas al puesto eximido serán ejercidas por los Servicios de Asistencia o mediante acumulación.

a) Servicios de asistencia. Las funciones reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en Entidades Locales eximidas, serán ejercidas por las Diputaciones Provinciales o, en su caso, mediante acumulación de funciones o agrupación para sostenimiento en común del puesto reservado. A tales efectos, las Diputaciones Provinciales incluirán, en sus relaciones de puestos de trabajo, los reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional necesarios para garantizar el cumplimiento de tales funciones.

Tal obligación de las Diputaciones Provinciales se extiende no solamente a los eximidos, sino también a la garantía de la prestación de los servicios de secretaría e intervención y tesorería y recaudación, en todo caso, en los municipios de menos de 1.000 habitantes; lo cual no implicará la supresión del puesto de Secretaría en los municipios que tengan creado y clasificado dicho puesto.

b) Acumulación.

La solución de la acumulación permite que un funcionario habilitado que se encuentre ocupando un puesto de trabajo reservado desempeñe las funciones de Tesorería en otra Entidad local (solo se podrá desempeñar un nombramiento en acumulación, aunque no advierto impedimento en que tal acumulación lo sea de un puesto único de Tesorería por agrupación). Tal acumulación se autorizará por la Comunidad Autónoma (salvo las intercomunitarias, que se autorizarán por el MHFP), a petición de la Corporación Local, de acuerdo con el funcionario interesado y previo informe favorable de la Entidad Local en que se halle destinado.

C) Régimen transitorio.

En tercer lugar, el reglamento recoge un régimen transitorio que, para las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase 3.º consiste en el desempeño de las funciones de Tesorería:

- Mediante agrupación de Tesorería,
- Por las Diputaciones Provinciales a través de sus servicios de asistencia técnica, o a través de acumulación o a través de un puesto de colaboración.
- Por funcionario propio de la Entidad local.
- O, excepcionalmente, siempre que no sea posible mediante las fórmulas anteriores, la función de tesorería se desempeñará por el titular del puesto de Secretaría.

Creo que el régimen transitorio no es sino una subsunción del régimen general y del de exención y garantía, que implementa la posibilidad de prestación por funcionario propio y, excepcionalmente, por el propio Secretario de la Corporación, que sería Secretario-Interventor y Tesorero; y, ¡acabáramos!, probablemente sea de esas transitoriedades con vocación de permanencia.

1.4 El principio de unidad de caja

Una de las funciones principales de la Tesorería es servir al principio de unidad de caja, garantizando que la totalidad de los fondos y valores generados por tipo de operaciones, tanto presupuestarias, como no presupuestarias, se centralicen en la Tesorería y, como consecuencia de ello, la recaudación de la totalidad de los derechos y el pago de la totalidad de las obligaciones.

Por aplicación de dicho principio el Tesorero distribuye y maneja los fondos y valores de la Corporación, independientemente de la naturaleza u origen de los mismos, con el objetivo de garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones reconocidas, en función del plan de disposición de fondos [PDF] aprobado. A tales efectos, el conjunto de los recursos de la Entidad no se encuentra, como regla general, afectado a satisfacer obligaciones puntuales, sino que se destina a satisfacer el conjunto de las obligaciones de la misma (principio de no afectación). Ello, no obstante, sin perjuicio de la existencia de ciertos recursos que sí tienen carácter afectado (como es el caso de los ingresos por contribuciones especiales, subvenciones finalistas o prestamos). Tales recursos afectados son objeto de un seguimiento especial mediante proyectos de gasto, y su correcta aplicación se controla a través de las denominadas «desviaciones de financiación».

1.5 Situación de los fondos: la caja y las cuentas bancaria

La situación de los fondos de las Entidades locales puede ubicarse, por tanto, en la propia Caja de la Corporación, o posicionarse en cuentas bancarias aperturadas en entidades financieras. Al respecto, la Ley permite que las entidades locales puedan concertar los servicios financieros de su Tesorería con entidades de crédito y ahorro, mediante la apertura de los siguientes tipos de cuentas:

- a) Cuentas operativas de ingresos y pagos.
- b) Cuentas restringidas de recaudación.
- c) Cuentas restringidas de pagos.
- d) Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería.

1.5.1 La caja de efectivo, o caja de la Corporación

Como acabamos de señalar, la Ley permite la existencia de una, o más, cajas de efectivo en la Corporación. Esta es una posibilidad que recomendamos, encarecidamente, sea de una utilización muy restringida, tanto para ingresos y cobros de carácter operativo, como para la satisfacción de anticipos de caja fija o pagos a justificar. Únicamente cuando no sea posible la utilización de los servicios financieros de una entidad de depósito, deberíamos utilizar la caja de efectivo, y ello porque implica diversos tipos de riesgo y coste:

—Riesgo de manejo. El manejo del dinero en efectivo implica un riesgo cierto de quebranto. Quebranto, por otra parte, que únicamente puede ser retribuido al cajero vía valoración de su puesto de trabajo en el complemento específico asignado al mismo, y nunca mediante la percepción de un concepto retributivo bajo tal denominación, como ocurría in illo tempore.

—Riesgo de custodia. El dinero en efectivo puede ser objeto de pérdida o extravío, si no de apropiación; y debe ser, por ello, custodiado con esmero. Es un bien dotado de gran volatilidad, o, en expresión afortunada debida a Matesanz, se trata de un sólido que se evapora con facilidad. Requiere un inmovilizado adecuado para tal custodia, y un control periódico de las existencias y movimientos (control de integridad, a que me referiré más adelante).

—Costes de manejo y custodia. Tanto el manejo como la custodia del dinero en efectivo implica la existencia de costes, fundamentalmente de personal, que pueden ser reducidos o minimizados mediante la utilización de los servicios de entidades de depósito.

—Improductividad. Hoy la retribución de los depósitos en cuenta corriente es cero, incluso en ocasiones podría ser negativa. Sin embargo la tendencia, a medio y largo plazo, es recuperar la senda positiva de los tipos de interés, lo cual constituirá una razón más para minimizar la utilización de las cajas de efectivo.

En todo caso, admitiendo la necesidad perentoria de la existencia de cajas de efectivo, no debemos olvidar que la Ley refiere su utilización «para los fondos de las operaciones diarias», lo cual quiere darnos a entender que estaríamos hablando, en todo caso, de cantidades de escasa cuantía; cuantía, por otra parte debería limitarse por la propia Corporación, ya mediante un acuerdo específico, ya vía Bases de Ejecución.

Por lo tanto, y a modo de resumen, la posibilidad de operar a través de cajas de efectivo está condicionada a su previa autorización y a la aprobación de un régimen normativo específico, bien sea a través de una disposición reglamentaria establecida al efecto, bien a través de las bases de ejecución del presupuesto de la propia entidad local. Por otra parte, la Ley limita la posibilidad de colocar en caja excedentes de tesorería superiores a las necesidades diarias que tenga la Corporación.

1.5.2 Cuentas operativas de ingresos y pagos

Las cuentas operativas de ingresos y pagos son cuentas corrientes, a través de las cuales se canalizan, de ordinario, los cobros y pagos de la Entidad, ya sea por operaciones presupuestarias, como no presupuestarias.

La doctrina define el contrato de cuenta corriente como un contrato de gestión, en virtud del cual el banco se compromete a realizar por cuenta de su cliente cuantas operaciones son inherentes al servicio de caja, realizando las correspondientes anotaciones contables (GARRIGUES). Las cuentas operativas de ingresos y pagos aperturadas en una entidad financiera permite a la Entidad local disponer sin restricciones de ese «servicio de caja», y por lo tanto, le permite utilizar las ventanillas y la caja del Banco para verificar o para recibir de otras personas (deudoras suyas) ingresos de metálico, o para retirar fondos para sí o en favor de terceros ordenando transferencias o librando cheques. No obstante, hemos de significar diversas singularidades que se derivan de la titularidad pública de la cuenta corriente bancaria.

1.^a Régimen de disposición mancomunada. Los pagos materiales han de ser autorizados en forma mancomunada, por los tres claveros. Así lo requieren de forma expresa tanto la Ley como el RD 128/2018. El Tesorero, que es quien lanza el procedimiento de realización material del pago; el Interventor, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas de intervención material del pago; y el Presidente de la Corporación, en cuanto ordenador de pagos.

2.^a Carácter reglado de su operativa. Tanto en los ingresos, como en los pagos, existe un procedimiento de realización material que debe haberse cumplido para su correcta realización. El servicio de caja que la entidad de depósito lleva a cabo incluye la verificación de las correspondientes anotaciones de cargo y abono. Acerca de esta cuestión me extenderé más adelante, al tratar específicamente de los cobros y pagos; baste ahora decir que ni la totalidad de los ingresos pueden realizarse, sin más, en las cuentas operativas; ni cabe la ordenación de transferencias sin reconocimiento previo de la obligación, o cargos por domiciliación, y menos sin ella, en la cuentas operativas.

3.^a Sin apertura de crédito. Las cuentas operativas no deberán admitir descubiertos en cuenta. Tal limitación deriva del procedimiento establecido legalmente para la concertación y autorización, en su caso, de operaciones de crédito a corto plazo, u operaciones de tesorería.

1.5.3 Cuentas restringidas de recaudación

Las cuentas restringidas de recaudación son cuentas aperturadas en las entidades financieras con las que hemos celebrado previamente un convenio en virtud del cual se constituyen en entidades colaboradoras de la recaudación, o con las que hemos celebrado un contrato para la prestación del servicio de caja. Tienen, por tanto, carácter instrumental o auxiliar, lo cual permite el control de los ingresos efectuados durante los plazos establecidos en los diferentes períodos de cobranza, así como de las incidencias posibles (devoluciones, fundamentalmente).

Su operativa es la siguiente:

—Ingresos: únicamente admiten los correspondientes a los tributos enlazados a los mismos, y producen anotación contable del abono en la misma fecha. Tales ingresos serán los de las autoliquidaciones (con independencia de si el ingreso se efectúa dentro o con posterioridad a los plazos establecidos por la normativa propia de cada tributo); y los procedentes de liquidaciones practicadas por la Entidad Local (ya sean liquidaciones individuales o mediante recibo), que requerirán la aportación del tríptico que incluya la carta de pago correspondiente.

—Pagos: salvo la resolución de incidencias (limitadas al período de devolución), únicamente admiten salida de fondos a la cuenta operativa enlazada, en las fechas legal o convencionalmente predeterminadas. Legalmente la periodicidad es de quince días.

1.5.4 Cuentas restringidas de pagos

Las cuentas restringidas de pagos son cuentas aperturadas en entidades financieras que se utilizan para realizar las provisiones de fondos para pagos específicos, pagos a justificar y anticipos de caja fija. Tiene, como las cuentas restringidas de recaudación, carácter instrumental y auxiliar, y una operativa justamente inversa a ellas: únicamente admite ingresos mediante transferencia realizada desde la cuenta operativa asociada, por el importe de las diversas relaciones de pagos ordenados; y los pagos que soportará serán los que en ejecución de las órdenes de pago se emitan.

Su utilidad real en Corporaciones locales de mediana y pequeña entidad es la de servir de instrumento para anticipos de caja fija y pagos a justificar. La utilización de los primeros permitirá la domiciliación de recibos en una cuenta restringida de pagos; así como la utilización de tarjetas de débito.

1.5.5 Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería

Un tercer tipo de cuentas bancarias, junto a las cuentas operativas y las cuentas restringidas, son las cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería. Tales cuentas recogen saldos a favor de la entidad como consecuencia de la colocación de excedentes temporales de tesorería.

Se trata de depósitos, normalmente a la vista, cuyos saldos se invierten en instrumentos financieros concretos, cuya evolución de tipos de interés determina la rentabilidad de la cuenta.

La Instrucción del modelo normal de contabilidad local las define como «Inversiones financieras de gran liquidez» y han de cumplir todas las condiciones siguientes:

- Se realizan con el objetivo de rentabilizar excedentes temporales de efectivo y forman parte de la gestión normal de la liquidez de la entidad.
- En el momento de su formalización tienen un vencimiento no superior a 3 meses.

- Son fácilmente convertibles en importes determinados de efectivo sin incurrir en penalizaciones significativas.
- No están sujetas a riesgo de cambios en su valor.

En su contratación se deberán respetar los principios de solvencia, publicidad, concurrencia y transparencia, adecuados al tipo de operación de que se trate en cada caso; y tendrán carácter no presupuestario, salvo los rendimientos que deriven de las mismas que se aplicarán al presupuesto de ingresos.

1.5.6 Control de integridad de los fondos públicos

El control sobre la integridad de los fondos públicos se lleva a cabo mediante la verificación de que el saldo contable de las existencias de tesorería es coincidente con el saldo real a una fecha determinada. En este ámbito, la instrucción del modelo normal de contabilidad local únicamente establece la obligación de adjuntar a las cuentas anuales la siguiente documentación:

- Las actas de arqueo de las existencias en caja referidas a fin de ejercicio.
- Las notas o certificaciones de cada entidad bancaria de los saldos existentes en las mismas a favor de la entidad local o del organismo autónomo, referidos a fin de ejercicio y agrupados por nombre o razón social de la entidad bancaria. En caso de discrepancia entre los saldos contables y los bancarios, se aportará el oportuno estado conciliatorio, autorizado por el interventor u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.

Esta regulación supone que la elaboración de las actas de arqueo solo es exigible a fin de ejercicio, y que han de estar referidas a la tesorería que se mantenga en las cajas de efectivo.

Respecto de las existencias colocadas en cuentas abiertas en entidades de crédito, únicamente habrá que aportar a aquella fecha la oportuna certificación bancaria y, en su caso, el estado conciliatorio que justifique las diferencias detectadas entre el saldo certificado y el contable. Por otro lado, no existe la obligación legal de realizar arqueos o comprobaciones a lo largo del ejercicio, como sí preveía determinada normativa contable ya derogada (la Instrucción de Contabilidad anexa al Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952 establecía la necesidad de realizar arqueos mensuales.); no obstante, elementales razones de cautela aconsejan practicar arqueos durante el año, al objeto de detectar y corregir las discordancias que puedan producirse entre el saldo real y el contable de las distintas cuentas de tesorería.

1.6 La realización de pagos: prelación, procedimientos y medios de pago

Establecen, tanto la Ley de Haciendas Locales como la Ley General Presupuestaria, que para el pago de sus obligaciones, las Entidades Locales podrán utilizar cajas de efectivo, o utilizar entidades financieras, bien en efectivo, o mediante transferencias, cheques o cualquier otro medio o documento de pago, sean o no bancarios, que se establezcan.

Por tanto, en la consideración puntual de la realización de pagos por las Entidades locales deberemos tomar en cuenta, por un lado, el régimen de ordenación y prelación de pagos; y por otro, los procedimientos y los medios de pago.

1.6.1 Ordenación del pago

La ordenación del pago es una de las fases de ejecución del presupuesto de gastos, que presenta como peculiaridad con respecto a aquellas que no es acumulable a ellas, por lo que requerirá un acto administrativo específico de ordenación. Se define como el acto mediante el cual el ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago contra la Tesorería de la Entidad. Ese órgano competente será el Presidente de la Entidad local, o al órgano que tenga estatutariamente atribuida la función en los Organismos autónomos dependientes las funciones de la ordenación de pagos. El Presidente de la Entidad local podrá delegar el ejercicio de las funciones de la ordenación de pagos.

El acto administrativo de la ordenación se puede materializar:

- Individualmente respecto de obligaciones específicas y concretas.
- En relaciones de órdenes de pago que recogerán, como mínimo y para cada una de las obligaciones en ellas incluidas, sus importes bruto y líquido, la identificación del acreedor y la aplicación o aplicaciones presupuestarias a que deban imputarse las operaciones.

1.6.2 Prelación

Con respecto al régimen de prelación de pagos, la Ley establece que la expedición de órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos (PDF) 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.

La ordenación del pago del resto de obligaciones reconocidas se encontrará sujeta al régimen siguiente:

- Por un lado, la Ley General Presupuestaria, de aplicación por remisión del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, impone al ordenador de pagos la aplicación de criterios objetivos en la expedición de las órdenes de pago, tales como la fecha de recepción, el importe de la operación, aplicación presupuestaria y forma de pago, entre otros.
- En todo caso, con carácter general la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas exige que «en el despacho de los expedientes se guarde el orden riguroso de incoación en asuntos de homogenea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia».

1.6.3 Procedimientos y medios de pago

En cuanto a los procedimientos y medios de pago, podemos distinguir dos tipos de formas de pago: las normales y las excepcionales.

a) Formas normales de pago.

Son formas normales de pago el metálico, la emisión de cheque y la transferencia bancaria.

METÁLICO:

El pago en metálico es una forma de pago ordinaria, desde el punto de vista de su regulación, aunque de utilización muy excepcional, y desaconsejada por las razones que expusimos ampliamente al tratar de la caja de efectivo. En tal sentido, es conveniente llevar a cabo una regulación específica de tal forma de pago en las bases de ejecución del presupuesto, estableciendo los supuestos taxativos en que se admitirá esta forma de pago.

Una correcta realización del pago en metálico exige la previa emisión del documento contable correspondiente. El perceptor se deberá identificar, mediante la exhibición del DNI tratándose de una persona física; y si es una persona jurídica mediante la acreditación, además, del poder debidamente bastanteado para la retirada de los fondos. Tal retirada exigirá dejar constancia, además, de la fecha y de la firma en el correspondiente «recibí», con indicación de su DNI. El pago en metálico así realizado produce efectos liberatorios inmediatos, conforme establece el Código civil.

CHEQUE:

La utilización del cheque como forma de pago es especialmente recomendada cuando se libran contra cuentas restringidas de pagos que, previamente han sido aprovisionadas por el importe de la relación de pagos ordenados, se encuentran retribuidas, con lo que en tanto el deudor no hace efectivo el cheque (y en todo caso durante el número de días de valoración), su importe nominal está rentabilizado.

Los requisitos que han de reunir los cheques que expidan las Entidades Locales son los siguientes:

a) Firma de los tres claveros, como hemos expuesto más arriba: el Presidente, En su condición de ordenador de pagos; el Interventor, por su función de control material del pago; y el Tesorero por la función que tiene encomendada de pagar las obligaciones, y de control de posiciones en entidades financieras.

b) Han de ser nominativos a favor de quien se ha reconocido la obligación y expedido la orden de pago; pues el pago hecho a persona distinta del acreedor no tiene carácter liberatorio, y 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.

TRANSFERENCIA:

La transferencia bancaria es la forma de pago más común en la actualidad, puesto que ofrece las ventajas de su fiabilidad y economía. Constituye una orden dada a la entidad de depósito, para que, con cargo a la cuenta, operativa o restringida de titularidad local, proceda a posicionar una cantidad concreta en cuenta titularidad del beneficiario de la transferencia que, por la naturaleza pública de los fondos, será un acreedor de la Corporación.

Es importante tener en cuenta, fundamentalmente en esta forma de pago, la normalización de los instrumentos de pago en zona euro, que se conoce como SEPA, siglas en inglés de Sinfle Euro Payments Area, zona única de pagos en euros, en cristiano. Se trata de una iniciativa de la Unión Europea, que culmina el proceso de integración monetaria, que se plasmó en la Directiva 2007/64/CE, de 13 de noviembre, sobre Servicios de Pago, transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley de Servicios de Pago (Ley 16/2009, de 13 de noviembre), que concreta la operativa de la transferencia, y concreta la recepción y tratamiento de las órdenes de pago por el proveedor de servicios de pago (la entidad financiera); la posibilidad de su rechazo; los plazos de ejecución y su fecha valor. En el caso de que la transferencia no pueda ser cumplimentada, originará un extorno con la misma fecha valor que el adeudo, produciéndose un ingreso extrapresupuestario, que deberá ser solventado previa solución del problema que impidió su adecuada cumplimentación.

En relación a los importes transferidos, y como regla general, no podrán ser minorados por la aplicación de gasto alguno, debiendo ser transferida la totalidad del importe de la operación de pago, absteniéndose los diversos intervinientes (tanto el operador de la Entidad Local, como el operador del beneficiario de la transferencia, como cualesquiera otros intermediarios intervinientes), de deducir gasto alguno de la cantidad transferida.

La fecha valor de los fondos transferidos en operaciones de pago realizadas en euros, en las que ambos proveedores de servicios de pago estén situados en la Unión Europea (lo cual será lo más normal) no será posterior al final del día hábil siguiente al de la ordenación de la transferencia (un día más para operaciones iniciadas en papel); y la disponibilidad de los fondos se producirá en esa misma fecha. En todo caso, la fecha de valor del cargo en la cuenta de la Entidad Local ordenante del pago no será anterior al momento en que el importe de la operación de pago se cargue en dicha cuenta.

Existen tres modalidades de transferencia bancaria:

—La transferencia individual, que es aquella en que se ordena a la entidad de depósito el posicionamiento de fondos en una cuenta titularidad de un beneficiario concreto. Se documenta, de ordinario, mediante un escrito, en tramitación manual o electrónica, dirigido al director de la entidad financiera.

—La transferencia masiva, en la que la orden de pago tiene una pluralidad de destinatarios (v.gr., nóminas, relación de pagos a acreedores, relación de subvenciones, etcétera). Se documenta, de ordinario, mediante archivos informáticos, utilizando el formato estándar Cuaderno 34 de la AEB (Asociación Española de Banca), en los que consta cada beneficiario, cuenta e importe.

—Y la OMF, Orden de Movimiento de Fondos, que es precisamente la recomendada para el movimiento de fondos entre cuentas de la propia Entidad Local, y que presenta como ventaja que la valoración del abono en la entidad destinataria es el mismo día de su realización. Ello puede ser así porque, a diferencia de las transferencias ordinarias, que se sustancian entre las entidades financieras implicadas mediante un sistema de compensación (te he transferido «x», me has transferido «y»; el saldo es $z = x - y$), las OMF utilizan las cuentas de tesorería del Banco de España. La OMF se documenta, como las órdenes individuales de movimiento de fondos, mediante escrito, en tramitación manual o electrónica.

Un elemento común a las tres modalidades es el régimen de responsabilidad establecido en la Ley SEPA. A tales efectos se distingue entre las operaciones de pago autorizadas (consentidas explícitamente) y no autorizadas (no consentidas). En todo caso, la utilización correcta del identificador único (código de cuenta completo) determinará la responsabilidad en el caso de no ejecución o ejecución defectuosa de la orden de pago.

b) Formas excepcionales de pago.

Denominamos como excepcionales el adeudo en cuenta y la tarjeta bancaria, formas de pago que únicamente pueden ser utilizadas en la medida en que las Bases de Ejecución del Presupuesto lo autoricen; normalmente como instrumentos de los pagos a justificar o de los anticipos de caja fija, puesto que en ningún caso puede, la forma de pago, afectar al proceso de reconocimiento y liquidación de la obligación y ordenación del pago (el adeudo en cuenta), o no están explícitamente reconocidos como medios de pago (la tarjeta bancaria, que se integraría en esos «otros medios que se establezcan» que dice la Ley).

ADEUDO EN CUENTA:

El adeudo en cuenta por domiciliación bancaria exige, desde el punto de vista de la normativa SEPA la autorización expresa del deudor obtenida por el acreedor, una orden previa de domiciliación del deudor dirigida a su operador de servicios bancarios, y que en la cuenta titularidad del deudor existan fondos suficientes. Pero desde el punto de vista de la normativa presupuestaria local, dado que como hemos significado, el pago material exige el previo reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago, únicamente será de aplicación cuando se utilice el «anticipo de caja fija», en cuanto instrumento de gestión descentralizada de la tesorería. Sin perjuicio de que nos refiramos a él con mayor detalle, el ACF constituye una provisión de fondos de carácter no presupuestario y permanente, con destino a la atención inmediata de gastos periódicos y/o repetitivos, que se imputarán, posteriormente, al capítulo 2 del estado de gastos del Presupuesto.

Por lo tanto, y resumiendo, la domiciliación únicamente se podrá admitir por la Entidad Local una vez autorizado el ACF que llevará asociado a la misma, y con aplicación a una cuenta restringida de pagos.

TARJETA BANCARIA:

Si prestamos atención a la regulación SEPA, una tarjeta bancaria no es un medio de pago, sino una identificación, expedida por una entidad financiera, con cuyo uso un proveedor de servicios de pago se compromete a atender, bajo determinadas condiciones, la orden expedida por su usuario contra la cuenta de su titularidad; orden que tanto puede implicar posicionar efectivo en cuenta de un tercero, como facilitárselo al propio identificado a través de un cajero automático.

La posición jurídica, desde el punto de vista presupuestario local, es prácticamente idéntica a la que acabamos de comentar para el adeudo en cuenta, en cuanto a la exigencia de que la tarjeta esté asociada a una cuenta restringida de pagos habilitada previamente. Y en cuanto al instrumento de gestión descentralizada de la tesorería hábil, considero que no solamente será el ACF, sino también será utilizable para pagos a justificar.

Existen distintas modalidades de tarjetas bancarias: tarjetas de débito, de crédito, tarjetas monedero o prepago y tarjetas prepago multidivisa. Desde el punto de vista que a nosotros nos interesa, presupuestario local, todas ellas tienen que ir asociadas a una cuenta restringida de pagos, cuyo saldo condicionará, o limitará, el importe de las operaciones a ordenar mediante la tarjeta. Como consecuencia de ello, entiendo que no son aceptables las tarjetas de crédito, en tanto en cuanto implican la apertura de una línea de crédito al usuario, es decir, en términos que nos resultan propios, una operación de tesorería, que requiere un procedimiento y tiene unas limitaciones que no se solventan con la mera utilización de una tarjeta de crédito. Sí son perfectamente admisibles las tarjetas de débito, las tarjetas monedero y, para su utilización fuera de la zona Euro, las tarjetas prepago multidivisa, si bien estas nos originarán ciertas dificultades en la posterior aplicación de las diferencias de cambio.

1.6.4 Los instrumentos de gestión descentralizada de pagos

La utilización de los fondos públicos admite, como instrumentos de gestión descentralizada de pagos, las fórmula de los «anticipos de caja fija» (ACF) y de los «pagos a justificar».

ANTICIPO DE CAJA FIJA:

El «anticipo de caja fija» es la solución para hacer frente al pago de bienes corrientes y de servicios de escasa cuantía, que tengan carácter periódico y/o repetitivo, para los que no resulta práctico el procedimiento ordinario de reconocimiento de la obligación, ordenación y pago. Técnicamente se define como una provisión de fondos de carácter no presupuestario y permanente que, para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación de los gastos al Presupuesto del año en que se realicen.

Refiriéndonos exclusivamente a la naturaleza y situación de tales fondos —su régimen de constitución y funcionamiento excede, notablemente, el espacio de esta publicación—, debemos tomar en consideración que tienen, en todo momento, el carácter de fondos públicos, por lo que forman parte integrante de las existencias de la Tesorería. Se pueden situar tanto en cajas de efectivo, como en cuentas restringidas de pagos. Tanto la constitución del anticipo, como sus reposiciones, deberán acomodarse al plan de disposición de fondos de la Entidad. Y el responsable de los fondos deberá rendir cuentas a medida que sus necesidades de tesorería aconsejen su reposición y, en todo caso, a finales de diciembre de cada año, para formalizar el arqueo y la conciliación que resulte necesaria.

PAGOS A JUSTIFICAR:

Los pagos a justificar son cantidades que se libran para la atención de gastos para los que no se puede aportar previamente los correspondientes documentos justificativos.

Sus diferencias con los ACF son las siguientes:

- a) Los pagos a justificar se pueden utilizar para cualquier tipo de gasto previsto en el presupuesto, mientras que los ACF únicamente son utilizables para gastos en bienes corrientes y servicios, capítulo 2 del presupuesto.
- b) Y los ACF son utilizables para gastos periódicos y/o repetitivos, en tanto que los pagos a justificar no se identifican precisamente por tal periodicidad o repetición, sino porque no podemos disponer de la factura justificante sin la previa realización del pago.
- c) Como consecuencia lógica de las dos notas anteriores, los pagos a justificar tienen carácter presupuestario, mientras que los ACF son no presupuestarios; y como consecuencia de ello, a su vez:
 1. Los pagos a justificar se aplican presupuestariamente antes del pago material; mientras que los ACF se aplican a posteriori;
 2. Y los pagos a justificar únicamente se pueden destinar al gasto para el que se expidió; mientras que el ACF puede destinarse a cualquier gasto del capítulo 2 del presupuesto.

1.6.5 Los registros auxiliares de la Tesorería

Para un correcto desenvolvimiento de las funciones tesoreras que hasta aquí hemos descrito, resulta imprescindible disponer de tres registros auxiliares: el de Terceros, el de endosos y el de embargos.

Efectivamente, un elemento instrumental imprescindible para la Tesorería de las Entidades Locales es la ficha de terceros y, por agregación de las mismas, el Registro de Terceros. Su importancia radica en que, siendo la transferencia el medio más utilizado en el pago de las obligaciones de la Entidad Local, constituye la garantía de que el pago se realiza a quien ostenta el crédito frente a la misma, y en una cuenta de su titularidad. De ahí que la ficha de terceros, y su agrupación en un Registro único, que deberá estar asociado a la aplicación contable, resulte imprescindible.

En cuanto a su contenido, el documento que soporte la ficha de terceros deberá dejar constancia de los datos identificativos del mismo (apellidos y nombre o razón social, NIF, domicilio fiscal, domicilio a efectos de notificaciones, correo electrónico, etcétera), sus datos fiscales, y otros complementarios que se estime conveniente; y deberán ser suscritos por la persona física o el representante autorizado de la persona jurídica de que se trate. El documento deberá incorporar, así mismo, una diligencia, que deberá cumplimentar la entidad financiera que actúe como operador de servicios de pago para el tercero, en la que conste la titularidad efectiva y disposición de la cuenta, haciendo constar el identificador único y completo de la misma. No es infrecuente que no se preste la debida atención a este documento, acaso por la ignorancia de que el mismo es el instrumento en que se basa la comprobación material de la aplicación de los fondos de la Entidad Local; y el desconocimiento de la responsabilidad en que puede incurrir quien falsee, incluso por negligencia, datos relevantes de la ficha.

El Registro de Terceros, elemento esencial en la organización interna de la Tesorería, tiene como soporte los expedientes individuales que, bajo la responsabilidad del Tesorero, se forman por agregación de documentos; lo cual permitirá reconstruir para cada momento concreto, la domiciliación que haya sido realizada por el titular del crédito frente a las arcas de la Corporación. El expediente electrónico, por mor de la Ley 39/2015, incluirá los documentos electrónicos presentados por las personas obligadas a relacionarse con la Administración de esa manera, así como los documentos digitalizados de los presentados en formato papel.

El Registro de Endosos tiene por función facilitar el seguimiento y control de las cesiones de crédito comunicadas a la Entidad por los acreedores de la Corporación. La posibilidad de tal cesión la encontramos, con carácter general, tanto en el Código civil, como, para los créditos mercantiles, en el de Comercio; y en el ámbito del derecho administrativo, tanto en la Ley de Contratos, como en la de Subvenciones.

Constituyen requisitos generales para la validez de la cesión, por supuesto, los necesarios 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. Por el contrario, jurisprudencialmente se ha sentado doctrina en el sentido de que no es exigible escritura pública ni para constituir la relación jurídica entre el cedente y el cesionario, ni para dotar de eficacia la cesión frente al deudor cedido. Así mismo, el consentimiento del deudor cedido tampoco constituye requisito de validez, ni de eficacia, del contrato de cesión.

Tal jurisprudencia sí considera, en cambio, requisito de eficacia la notificación fehaciente del acuerdo de cesión a la Administración deudora. Tal notificación fehaciente puede ser realizada con libertad de forma, pero con un contenido mínimo: se deberá acreditar la representación por la que actúan

las partes; el reconocimiento de firmas; y tener en cuenta la fecha de notificación del acuerdo de cesión. Por tanto, para que la notificación del acuerdo de cesión sea fehaciente, y surta el efecto deseado por las partes deberá acreditar:

1. El documento, público o privado, que contiene el acuerdo de cesión.
2. La representación que ostenta quien, o quienes, actúan en nombre de las asociaciones cedentes, así como la acreditación de la suficiencia de su poder o apoderamiento para el negocio jurídico de cesión.
3. La representación que ostenta quien, o quienes, actúan en nombre de las personas jurídicas cesionarias, así como la acreditación de la suficiencia de su poder para aceptar la cesión.
4. El reconocimiento de firmas de unos y otros, realizado en legal forma.
5. Y la fecha de notificación del acuerdo de cesión.

Recibida tal notificación fehaciente se produce el efecto jurídico pretendido con la cesión: que el pago se realice al cesionario, de tal forma que únicamente será liberatorio el pago realizado a este. Para garantizar que eso sea así se procede a efectuar una anotación en el Libro Registro de Endosos, incorporado en la aplicación contable, de tal forma que el crédito cedido aparecerá, en fase de ordenación del pago, con un tercero, que lo será el titular del crédito o cedente, y como cesionario el tomador del mismo, constando los datos bancarios de este, a los efectos de su debido pago.

Finalmente, el Registro de Embargos tiene por objetivo el debido cumplimiento de las órdenes de embargo válidamente adoptadas por órgano administrativos, en el marco de un procedimiento de apremio; o por órganos judiciales, en el proceso de ejecución de títulos judiciales correspondiente. Como ocurre con el de endosos, el Registro de Embargos también debe estar incorporado en la aplicación contable, de tal forma que en el momento de la ordenación del pago se producirá un descuento, parcial o total (en tal caso se originaría un pago en formalización), que de forma automática daría lugar a un ingreso no presupuestario. La orden de embargo, por tanto, requerirá una segunda fase por la que la Tesorería ordenará el pago no presupuestario en la cuenta comunicada en la resolución o auto de embargo.

Una cuestión que se suele suscitar en relación a los embargos es la posibilidad de embargo de créditos futuros. Al respecto, la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su artículo 588, dice que «será nulo el embargo sobre bienes y derechos cuya efectiva existencia no conste»; y el Reglamento General de Recaudación, artículo 81, únicamente admite la posibilidad de embargar créditos nacidos y no vencidos.

1.7 Planificación financiera

Dentro de las funciones de la Tesorería la Ley hace hincapié, de forma muy significativa en los últimos tiempos, en las que denominamos de planificación financiera. El objetivo que se fija para la Tesorería, en este sentido, es garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones de la Corporación, para lo cual debe «distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias». Tal función va íntimamente relacionada con el principio de sostenibilidad financiera que, como regla fiscal de la Unión Europea ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento vía legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Con arreglo a la misma, la sostenibilidad financieras es la capacidad de financiar compromisos de gasto, tanto presentes como futuros, sin incumplir los límites de déficit (estabilidad), deuda pública (con cumplimiento de prudencia financieras) y morosidad de deuda comercial establecidos en las normativas presupuestaria, sobre morosidad y europea.

Para asumir tal responsabilidad la normativa lleva a cabo una triple atribución funcional a la Tesorería de las Entidades locales:

- a) La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local.
- b) La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, que incluye dos instituciones jurídicas: el Presupuesto de Tesorería (PT) y el Plan de Disposición de Fondos (PDF).
- c) Y la elaboración de los informes sobre morosidad y de acreditación del período medio de pago a proveedores de la Entidad Local.

1.7.1 Dirección de los servicios de gestión financiera

La dirección de los servicios de gestión financiera hace alusión, por una parte, a la totalidad de atribuciones funcionales de la Tesorería, pues atañen al conjunto de medidas que permiten alcanzar los objetivos que la Ley establece para ella: dar satisfacción al principio de unidad de caja, y garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones de la Corporación.

Para ello, en el ámbito de los ingresos la Tesorería deberá promover las decisiones que estime deban ser adoptadas por el órgano político competente (el Pleno, o el Presidente de la Corporación), fundamentalmente en el ámbito de la gestión, para garantizar un régimen de aplicación de los tributos —comprensivo de su liquidación, recaudación, inspección, revisión y procedimiento sancionador— eficiente y eficaz. A ello nos referiremos en el segundo epígrafe de este trabajo.

Específicamente, con respecto al endeudamiento, corresponde a la Tesorería «la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión de acuerdo con las directrices de los órganos competentes de la Corporación».

Y, en el caso de que existan excedentes de tesorería, corresponde a la Tesorería su rentabilización. Las condiciones de la misma son, sustantivamente, que la colocación se realice en productos solventes, mejor respaldados por un emisor público; deben ofertar gran seguridad, es decir, no estar sujetos a cambios bruscos de valor, y por tanto, no cabe la colocación en productos especulativos con riesgo; y deben ser productos de alta liquidez, es decir, realizables de forma inmediata, o con preaviso sin excesivos gastos de cancelación. Normalmente tal colocación se llevará a cabo en alguno de los siguientes productos:

- a) Depósitos bancarios remunerados, ya a la vista —normalmente con compromiso de mantenimiento de niveles de saldo— o a plazo. Se instrumentan a través de la apertura de una «cuenta restringida de colocación de excedentes de tesorería».
- b) Deuda del Estado o letras del Tesoro, que ofrecen total seguridad y gran liquidez, y que se pueden adquirir mediante la ayuda de un intermediario financiero, a través del Banco de España, o incluso mediante una aplicación telemática. Este tipo de inversiones admiten, también, su realización mediante «repos», que es una compraventa con pacto de recompra anterior a su vencimiento, por un previo predeterminado, o mediante la comercialización que hacen las propias entidades financieras.

Y, finalmente, en relación a los pagos, la dirección financiera atribuida a la Tesorería de las Entidades Locales se traduce en la actividad de planificación, que pasamos a abordar en los apartados siguientes. Ahora baste significar que alcanzar ese objetivo de garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones de la Corporación, exige identificar el momento de pago previsto para todas y cada una de las obligaciones que la Entidad tiene previsto reconocer a lo largo del ejercicio; identificar, así mismo los inputs, y sus flujos; y aportar las soluciones que estén dentro del ámbito de decisión de la Corporación para cubrir los puntuales déficits de tesorería, o colocar los excesos, en su caso. El Presupuesto General de la Entidad no es el instrumento adecuado para cumplir esa finalidad. Responde a una filosofía distinta, al principio de competencia, fundamentalmente, y no al de sostenibilidad, por supuesto. Esa función la cubre el denominado «Presupuesto de Tesorería», en algunas normas llamado «Plan de Tesorería». Con carácter complementario al Presupuesto de Tesorería, resulta precisa la utilización del Plan de Disposición de Fondos, que debería constituir una garantía para los acreedores de la Corporación de la puntual satisfacción de sus créditos. El PDF, como veremos en su momento, aparece implícitamente invocado por la normativa

sobre contratación pública. A estos dos instrumentos, se añaden otras técnicas de garantía de la correcta aplicación a su finalidad de los fondos públicos, como es el caso de todo el sistema de proyectos de gasto, y su seguimiento para la determinación de desviaciones de financiación, que en el caso de las positivas cualifican el remanente de tesorería total, como se analiza en otras partes de esta obra; o el de los saldos de dudoso cobro, con la finalidad de no originar un recurso legalmente utilizable, pero financieramente no apto para su utilización.

1.7.2 El Presupuesto o Plan de Tesorería

Pues bien, tras la aprobación del Presupuesto General de la Entidad Local, y su entrada en vigor y efectividad, comienza la actividad de ejecución presupuestaria, que debe responder a una adecuada planificación de la ejecución en el tiempo, que sirva de guía para la consecución de los objetivos de forma económica, eficiente y eficaz. Tal instrumento, como hemos significado, no nos lo aportará, por sí, el Presupuesto General, documento estático que nos ofrece una visión global de previsiones de ingreso y limitaciones de gasto referidas a la totalidad del ejercicio. Su elaboración se lleva a cabo con aplicación del principio de devengo, lo cual no obligará, para una correcta interpretación en términos SEC'2010, a adoptar determinados ajustes para su adecuación al criterio de caja, al menos en concretos tipos de ingresos.

Se hace necesario implementar o derivar del mismo, fundamentalmente, aunque también deberemos tomar en consideración los flujos no presupuestarios, un Presupuesto o Plan de Tesorería, como expresión numérica de la previsión temporal de flujos (tanto inputs como outputs) que se han de producir a lo largo del ejercicio. La elaboración, seguimiento y actualización del Plan de Tesorería viene exigida hoy por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria —en su artículo 13, precisamente al regular la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera—, cuando exige que las Administraciones públicas dispongan «de un plan de tesorería que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad».

Su desarrollo reglamentario se contiene en la Orden Ministerial por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en esa Ley, establece entre las obligaciones trimestrales de suministro de información la obligación de presentar las actualizaciones de su Plan de Tesorería.

El contenido mínimo del Plan de Tesorería se puede deducir del contenido de la información trimestral a suministrar por las Corporaciones locales. Tal información hace referencia a:

- a) Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas, distinguiendo los pagos incluidos en el cálculo del período medio de pago a proveedores e incluyendo la previsión de su mínimo mensual de tesorería.
- b) Previsión mensual de ingresos.
- c) Saldo de deuda viva.
- d) Impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de impacto en presupuesto.
- e) Vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo.
- f) Calendario y cuantías de necesidades de endeudamiento.
- g) Evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pago tanto del ejercicio corriente como de los años anteriores, distinguiendo el importe de las obligaciones pendientes de pago incluidas en el cálculo del período medio de pago a proveedores.
- h) Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos 10 años.

Las cifras del Presupuesto de Tesorería tendrán, en todo momento, carácter previsional, puesto que debe ofrecernos una visión dinámica de la ejecución del Presupuesto, y por tanto estará sometido a constante revisión y reelaboración; y constituirá el fundamento económico de la adopción de decisiones en la ejecución presupuestaria.

En orden a su elaboración se deberán tomar en consideración los flujos de generación de recursos y de su aplicación.

Flujos de generación de recursos.

El flujo de ingresos de las Entidades locales no se produce de forma constante, sino que sufre la periodicidad propia de su naturaleza, así tendremos que la distribución natural típica de los mismos responderá a las siguientes reglas:

- a) Ingresos por recursos propios.

Los ingresos por recursos propios, propios en el sentido de que sobre ellos la Entidad tiene un mayor grado de decisión, es decir, los derivados de impuestos directos (IBI, IVTM, IIVTNU e IAE) del capítulo I del Estado de Ingresos; los derivados de impuestos indirectos (ICIO), del capítulo II; y las tasas y precios públicos del capítulo III, que pueden llegar a representar cerca del 65% de los ingresos ordinarios, se producen de la siguiente manera:

Los de vencimiento periódico e ingreso por recibo se producirán, de ordinario, si en sus Ordenanzas fiscales, o en la Ordenanza Fiscal General, no se ha establecido otra cosa, en el último trimestre del ejercicio.

Los ingresos no periódicos (liquidaciones directas) o aleatorios (gestión ejecutiva), tienen una distribución de «goteo», variable en el tiempo.

El resto de ingresos por recursos propios, ingresos patrimoniales del capítulo V, representan un 5% escaso de los recursos corrientes, y se producen, de ordinario, en forma periódica, y con una distribución temporal uniforme.

- b) Ingresos por recursos ajenos.

Los ingresos subvencionales se pueden clasificar, a los efectos que nos ocupan, en subvenciones de nivelación y resto de subvenciones, con el siguiente comportamiento:

Las subvenciones de nivelación —cesión de recaudación y participación en los tributos del Estado—, que vienen a representar más de un 25% de los ingresos ordinarios, se producen de forma constante en su cuantía y periodicidad.

En tanto que el resto de subvenciones corrientes, aproximadamente un 3% de los ingresos ordinarios, se producen previa justificación de la actividad, y, por tanto, produciendo tensiones de tesorería.

Flujos de aplicación de los recursos.

La determinación temporal de los flujos de aplicación de los recursos requiere la obtención de la información relativa a las fechas de pago que consten en convenios, contratos y disposiciones legales, programación temporal de las obras, planes de aprovisionamientos, experiencia histórica en consumos de bienes y servicios, plazo medio de pago, etcétera.

Posiciones mensuales previstas.

La comparación de flujos de generación y aplicación de recursos, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias, nos ofrecerá la previsión mensual de posiciones (excedentes, equilibrio, déficits) que exigirá, en su caso, la adopción de medidas adecuadas para alcanzar el objetivo de sostenibilidad: recurso a operaciones de tesorería, modificaciones en el calendario fiscal, adecuación del ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería, etcétera.

1.7.3 El PDF

El Plan de Disposición de Fondos, PDF, constituye la expresión normativa de los criterios a utilizar en la ordenación de pagos, con respeto a los límites de prioridad señalados en la Ley.

Sus notas características son las siguientes:

—Es un documento obligatorio, pues la ordenación de pagos debe acomodarse a él.

—La competencia de su formulación corresponde a la Presidencia, pero su elaboración correspondería a la Tesorería.

—Ha de respetar las prioridades legales. Tales prioridades son:

- En primer término, y tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, el pago de la deuda pública, que goza de «prioridad absoluta»;
- A continuación, tendrían carácter prioritario los gastos de personal y las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, en ese orden, por establecerlo así el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

- En tercer lugar, la prioridad se determinaría a favor del pago de ciertas obligaciones que tienen reconocido carácter preferente en otra normativa, como la de carácter social, a favor de cotizaciones o pagos delegados de la seguridad social; tributario, para el cumplimiento de obligaciones fiscales; o procesal, para la ejecución de sentencias firmes.

- El resto de obligaciones se deberán satisfacer con aplicación de criterios objetivos, tales como el orden de incoación de procedimientos; la fecha de vencimiento de las obligaciones; la antigüedad de los créditos, etcétera.

—Si en el Plan se incluyen normas de prelación de obligaciones del ejercicio corriente más allá de las prioridades legales tendría carácter reglamentario, y por ello debería ser publicado en BOP; y estaría afectado por la inderogabilidad singular de los reglamentos, es decir, que no podría ser modificado por acto singular, ni por el Presidente ni por el Pleno.

Los objetivos del Plan serán:

—Distribución en el ejercicio de la ejecución real del Presupuesto, encajando el pago en un esquema de funcionamiento planificado, negociado y solvente.

—Toma de decisión sobre la liquidez de activos y exigibilidad de pasivos. Colocación de puntas de Tesorería y, en el caso contrario, la obtención de recursos que cubran déficits temporales.

Su elaboración está a cargo, como hemos visto, del Tesorero, y su aprobación es competencia del Presidente de la Entidad (artículo 187 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales), debiendo ser publicado en el BO de la Provincia.

La obligatoriedad de este instrumento debe ser matizada por los objetivos del PDF, de tal forma que si la Entidad tiene liquidez suficiente, que vendrá acreditada por el Presupuesto de Tesorería, y cumple con el plazo de pago a proveedores, no estará justificada la existencia de PDF.

1.7.4 Morosidad y período medio de pago a proveedores

Por lo que hasta aquí hemos expuesto, a la Tesorería de las Entidades Locales asocia, la vigente normativa, una función de garantía, para terceros, de la puntual satisfacción de las obligaciones contraídas. En tal sentido corre a su cargo la elaboración de los informes sobre morosidad y de acreditación del período medio de pago a proveedores de la Entidad Local. Lo primero que debemos hacer es indicar que son dos informes distintos. Tal distinción radica en los siguientes aspectos:

a) Finalidad: Por morosidad se entiende el incumplimiento de los plazos contractuales o legales de pago, por lo que los informes de morosidad van a evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones de pago establecidas en la Ley de Contratos y, por su remisión, en la Ley de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales; mientras que el período medio de pago a proveedores mide el efectivo cumplimiento de la sostenibilidad de la deuda comercial definida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

b) Su régimen jurídico básico: Como consecuencia de lo anterior, el régimen jurídico de referencia será el contractual, en la morosidad; y el de estabilidad y sostenibilidad en el período medio de pago.

c) Ámbito subjetivo: El ámbito subjetivo de los obligados a presentar información también viene marcado por esa distinción, pues el de morosidad será el de los entes, organismos y entidades que se consideran incluidos en el sector público, a efectos de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público; en tanto que el de los obligados a presentar información sobre el período medio de pago será el de aplicación del SEC'2010.

d) Ámbito objetivo: La información está referida, en ambos casos, a las operaciones comerciales; sin embargo en morosidad se excluyen aquellas que se producen entre entidades del sector público; mientras que en período medio de pago se excluyen únicamente las que se producen entre Administraciones Públicas.

a) Informes sobre morosidad.

Como hemos dicho, se define la morosidad como el incumplimiento por el deudor de los plazos, contractuales o legales, de pago. Por ello, los informes sobre morosidad tienen por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y, en particular, informar sobre el cumplimiento de los plazos previstos en el artículo 198 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Tal disposición se podría esquematizar de la siguiente manera:

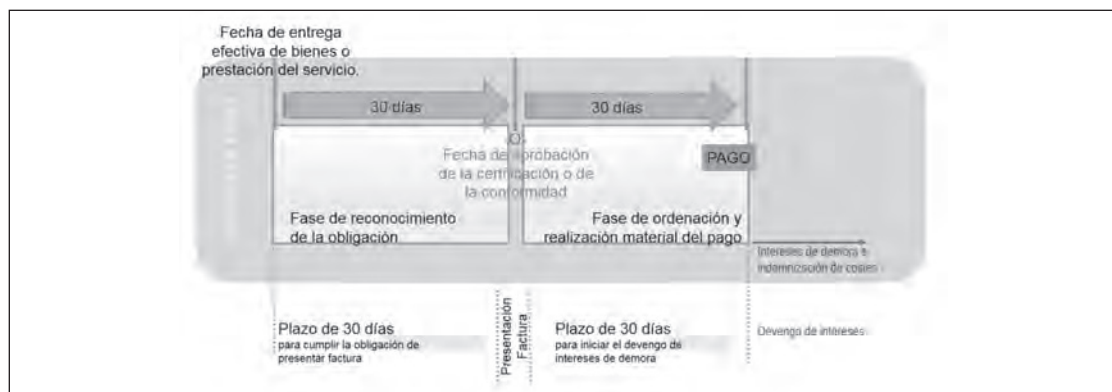


Ilustración 2. Plazos de pago del precio de los contratos.

—Se establece la obligación de pago dentro de los 30 días siguientes a la fecha de aprobación de la certificación o documentos que acrediten la conformidad.

—Y también la obligación de aprobar los anteriores documentos dentro de los 30 días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la contratación.

—Se establece, así mismo, la obligación del contratista de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de 30 días siguientes a la entrega efectiva o a la prestación citadas. En otro caso no se inicia el inicio del cómputo del plazo para el devengo de intereses.

El plazo de presentación del informe es, en todo caso, trimestral, antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año; si bien las Corporaciones Locales de población no superior a 5.000 habitantes únicamente deberán presentar el correspondiente al último trimestre del año (lo cual no quiere decir que no tengan que elaborar el informe en cada uno de los tres primeros trimestres, pues la exención se refiere a la presentación a Hacienda, y no a su confección).

Y el contenido del informe contemplará la siguiente información:

- a) Pagos realizados en el trimestre.
- b) Intereses de demora pagados en el trimestre.
- c) Facturas o documentos justificativos pendientes de Pago al final del trimestre.
- d) Detalle del período medio de pago global a proveedores y del período medio de pago mensual y acumulado a proveedores.

Finalmente, en relación a los informes sobre morosidad, en la redacción original de su regulación se contemplaba, como posibilidad, su presentación y debate en el Pleno de la Corporación Local. Sin embargo, con posterioridad, mediante la Ley sobre impulso de la factura electrónica, se modificó tal redacción, de tal forma que al Pleno se dará cuenta de la situación sobre morosidad por el órgano de control interno —no por la Tesorería—, que deberá hacer referencia a ella en su informe anual.

b) Período medio de pago a proveedores.

El período medio de pago a proveedores constituye expresión del tiempo que a nuestra Entidad le lleva pagar su deuda comercial, por un lado; y del tiempo de retraso que tenemos en tal pago. La metodología de cálculo del mismo se contiene en el RD 635/2014, recientemente modificado, con efectos de 1 de abril de 2018, con el objeto de aclarar el modo en el que se deben computar los días de pago, así como los días pendientes de pago, cuando se requiera la conformidad de la factura, o la aprobación de la certificación, o cuando, todo lo contrario, no resulte necesario uno u otro.

El contenido del informe es el siguiente:

—Ratio de las operaciones pagadas, que es el indicador del número de días promedio que se ha tardado en realizar los pagos.

—Ratio de las operaciones pendientes de pago, que es el indicador del número de días promedio de antigüedad de las operaciones pendientes de pago al final del período del informe (mes o trimestre, según la Entidad).

—Importe total de pagos realizados.

—Importe total de pagos pendientes.

El plazo de presentación del informe será mensual, para grandes Entidades (municipios capitales de provincia o comunidad autónoma, población superior a 75.000 habitantes, y diputaciones); y trimestral para el resto de Corporaciones Locales. El informe deberá ser remitido al Ministerio, y publicado en el portal web antes del día treinta del mes siguiente al período de información.

Y, ya por último, debemos hacer referencia a las consecuencias del incumplimiento del período medio de pago a proveedores. Tal incumplimiento se produce cuando se supera el plazo máximo de pago previsto en el normativa de morosidad, que son treinta días. Una primera consecuencia es la obligación de incluir, de forma inmediata, en el Presupuesto o Plan de Tesorería de la Entidad, las medidas necesarias para la reducción de tal período y el cumplimiento del mismo. Así, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece al respecto que cuando el período medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su período medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su período medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

Por otra parte, para las que hemos definido como grandes Entidades que incumplan durante dos meses consecutivos a contar desde la última actualización de su Plan de Tesorería, se establece la obligación, para el órgano interventor, de informar de tal incumplimiento mediante una alerta en la propia aplicación de información, al órgano de tutela financiera. Y en el caso de que persista el incumplimiento, Hacienda podrá retener los recursos de la participación en los tributos del Estado con el fin de pagar directamente a los proveedores de esas Entidades.

El cumplimiento del período medio de pago a proveedores constituye, por otra parte, un requisito para hacer efectiva la posibilidad de destinar el superávit presupuestario a inversiones financieramente sostenibles.

En definitiva, que el incumplimiento del plazo de pago a proveedores no es banal, y sus consecuencias muy graves.

2. LA RECAUDACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

2.1 Introducción: El derecho formal de los ingresos públicos

La recaudación de las Administraciones públicas, en general, y de las Entidades locales, en particular, hace referencia al conjunto de actuaciones y procedimientos, así como al ejercicio de las funciones públicas, conducentes a la realización efectiva de las deudas tributarias y demás ingresos de derecho público. Nosotros pretendemos, no obstante, referirnos en este epígrafe a aquella parte del derecho financiero que regula el aspecto formal de los recursos o ingresos públicos: el derecho tributario formal, o adjetivo, aspecto complementario del derecho sustantivo, o material, que regula tales recursos; y que integra el concepto más amplio de la aplicación de los recursos locales. Haremos, por tanto, sucinta referencia a la aplicación de los tributos, entendiendo por tal:

«[...] todas las actividades administrativas dirigidas a la información y asistencia a los obligados tributarios y a la gestión, inspección y recaudación, así como las actuaciones de los obligados en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones».

Tales actividades presentan un alto grado de complejidad, que superan, notablemente, la capacidad de gestión de la mayor parte de los municipios españoles. Por eso nuestro ordenamiento jurídico ofrece una solución por la que se satisface plenamente el complejo ejercicio de las competencias de

las Entidades Locales en la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, consistente en su delegación en las Entidades Locales de ámbito territorial superior, o de las respectivas Comunidades Autónomas. Por ello, y con carácter previo a la exposición de la aplicación de los recursos locales, haremos referencia a su delegación.

2.2 La delegación de las potestades tributarias

La Ley establece como competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios; y, como hemos significado, consciente de las limitaciones que muchas Corporaciones tienen para su ejercicio, abre la posibilidad de acordar su delegación en otras Entidades locales de ámbito superior, o en las respectivas Comunidades Autónomas. Singularmente, la Ley 7/1985, tras su reforma por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad, atribuye a la Diputaciones Provinciales, en todo caso, las «asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes». Hemos de significar que tal referencia no obedece tanto al papel que la Constitución y la Ley asigna a las provincias, en cuanto entidades locales determinadas por la agrupación de Municipios; como a la constatación de que es el ámbito provincial el ámbito territorial óptimo para la realización de esas actuaciones y procedimientos. Así es que la Ley establece que las Entidades que asuman por delegación, todas o algunas de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de todos o algunos de los tributos o recursos de derecho público de dicha entidad local, podrán ejercer tales facultades delegadas en todo su ámbito territorial —en todo el territorio provincial, en el caso de delegación en la Provincia— e incluso en el de otras entidades locales que no le hayan delegado tales facultades. Tal posibilidad fue reconocida mediante sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1995, que se vino a reconocer la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales ejercieran competencias delegadas de los Ayuntamientos en territorio diferente al del Municipio delegante pero incluido en su jurisdicción Provincial; sentencia que motivó la reforma de la Ley, y que implícitamente reconoce las limitaciones jurisdiccionales que en esta materia conlleva la delegación en mancomunidades o comarcas.

De acuerdo con ello, las Entidades Locales podrán delegar en la Comunidad Autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias, y de otros ingresos de Derecho público, que la ley les atribuye. Para ello se requiere acuerdo plenario, adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, en el que se fijará el alcance y contenido de la referida delegación. La versatilidad del acuerdo es máxima, pues se pueden delegar desde la totalidad de la gestión (liquidación, recaudación, inspección), hasta aspectos puntuales (v.gr.: la recaudación ejecutiva de un concreto tributo). El acuerdo requiere la aceptación por la Administración delegada, que si es una Entidad Local deberá ser aprobada por el Pleno de esta, también por mayoría absoluta del número legal de miembros; y se deberá publicar en los «Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma», para general conocimiento.

El ejercicio de las facultades delegadas habrá de ajustarse a los procedimientos, trámites y medidas en general, jurídicas o técnicas, relativas a la gestión tributaria que establece la Ley de Haciendas Locales y, supletoriamente, a las que prevé la Ley General Tributaria. Los actos de gestión que se realicen en el ejercicio de dicha delegación serán impugnables con arreglo al procedimiento que corresponda al ente gestor, y, en último término, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Las facultades delegadas serán ejercidas por el órgano de la entidad delegada que proceda conforme a las normas internas de distribución de competencias propias de dicha entidad.

2.3 La gestión, liquidación y recaudación de los recursos de las Haciendas Locales

2.3.1 Enumeración de recursos que integran las Haciendas Locales

La enumeración de los distintos recursos que conforman la Hacienda de las Entidades Locales la encontramos en el apartado primero del artículo 2 del texto refundido de la Ley Reguladora de la Haciendas Locales. El régimen jurídico regulador de la gestión, liquidación y recaudación de los diferentes tipos de recursos que integran las Haciendas Locales la podemos sistematizar distinguiendo dos grandes tipos de ingresos: por un lado los patrimoniales y demás de derecho privado, y por otro los tributarios y demás ingresos de derecho público.

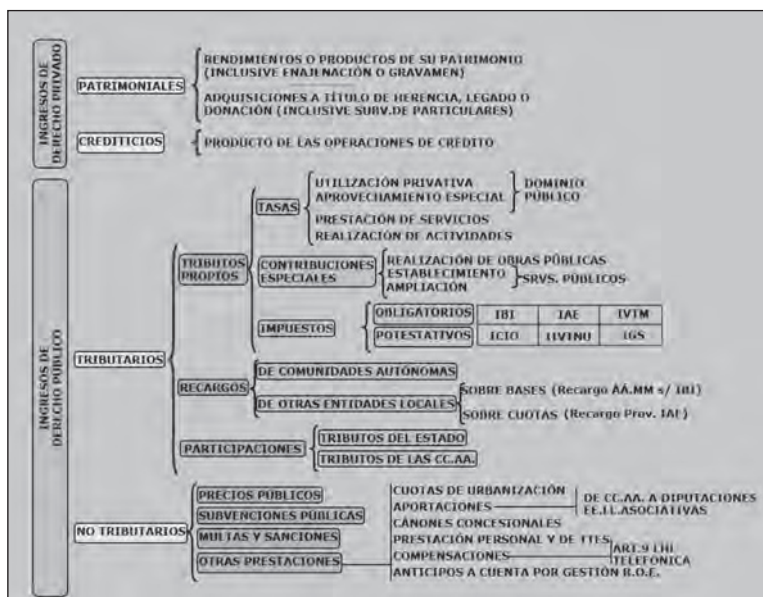


Ilustración 3 Recursos que integran las Haciendas Locales.

2.3.2 La gestión de los ingresos patrimoniales y demás de derecho privado.

Constituyen ingresos de Derecho privado de las Entidades Locales los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación, sin que tengan tal consideración los procedentes de los bienes del dominio

público local. Teniendo también la consideración de ingresos de Derecho privado el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las Entidades Locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa.

A efecto de su gestión y liquidación, la efectividad de estos derechos se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del Derecho privado. Así, a modo de ejemplo, el impago de la renta de un arrendamiento de un bien patrimonial de la Entidad Local se ejecutará mediante el procedimiento de desahucio en la vía civil. En tales casos, no existe un ejercicio de prerrogativas de la Administración para su ejecución, sino que deberá actuar como un particular más, y acudir al juez para que sea este quien dicta un título y, en su caso, orden su ejecución. En tales supuestos la efectividad de tales recursos de derecho privado no podrá realizarse, en las pequeñas Corporaciones, mediante la delegación de potestades tributarias, puesto que tales recursos no tienen tal carácter. Sí cabra, en cambio, la encomienda de gestión en los servicios jurídicos propios de Diputación, por ejemplo, para que sean estos los que asuman la postulación procesal necesaria.

2.3.3 La gestión de los ingresos de derecho público

Respecto de la gestión de los ingresos de derecho público, que lo son, por exclusión, todos los que no tengan el carácter de ingresos de derecho privado, el apartado 2 del citado artículo 2º del trLHL establece:

«Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las Entidades Locales [...], dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes».

2.4 Los procedimientos de gestión tributaria

Pues bien, para la gestión tributaria y de los ingresos de derecho público, la Ley establece una serie de procedimientos a los que deben acogerse las Entidades Locales, que en esta materia están sujetas de forma plena por el principio de legalidad. Una de las manifestaciones de tal principio que interesa destacar aquí es el principio de indisponibilidad del crédito tributario, por cuya virtud, los diferentes elementos del crédito tributario no pueden resultar afectados por la actuación de las partes; y así:

a) Desde el punto de vista de los sujetos pasivos (ya sea a título de contribuyentes, ya de sustitutos), sus pactos no pueden alterar los elementos fijados legalmente para el tributo. Así, por ejemplo, un pacto entre particulares estableciendo que el pago del tributo se llevará a cabo por persona distinta del obligado legalmente al pago, nunca tendrá la virtualidad de obligar a la Administración tributaria a su cumplimiento.

b) Y desde el punto de vista de la propia Administración, su actuación nunca puede ser conducente a la no aplicación, o exención arbitraria del tributo. Se proscriben, con ello, la aplicación de beneficios fiscales o de condonaciones no establecidos previamente por la Ley; incluso mediante la omisión de actuaciones administrativas legalmente exigidas, tales como la liquidación, puesta al cobro, o no persecución del incumplimiento de los períodos voluntarios de pago de los tributos; actuaciones que, por otra parte, pueden integrar tipos delictivos para quienes resulten responsables de las mismas.

Los procedimientos de gestión tributaria se regulan, básicamente, en el apartado primero del artículo 123 de la LGT: «Son procedimientos de gestión tributaria, entre otros, los siguientes:

- El procedimiento de devolución iniciado mediante autoliquidación, solicitud o comunicación de datos.
- El procedimiento iniciado mediante declaración.
- El procedimiento de verificación de datos.
- El procedimiento de comprobación de valores.
- El procedimiento de comprobación limitada».

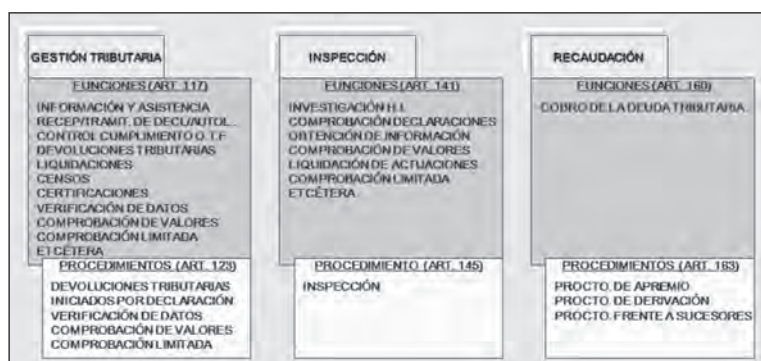


Ilustración 4 Procedimientos de gestión tributaria

Todos esos procedimientos son de plena aplicación a la gestión de ingresos de las Entidades Locales; así como otros procedimientos que se regulan en el Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria que desarrolla la LGT, como son el procedimiento para la rectificación de autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones de datos o solicitudes de devolución; el procedimiento para la ejecución de las devoluciones tributarias; o el procedimiento para el reconocimiento de beneficios fiscales de carácter rogado.

De todos ellos, el procedimiento más común en el ámbito local es el procedimiento iniciado mediante declaración. La iniciación del mismo se produce mediante la presentación de una declaración por el obligado tributario, aunque es preciso aclarar que, cuando este artículo se refiere a la declaración se está refiriendo únicamente a la que se conoce como declaración simple (y no a otras modalidades como puede ser la autoliquidación); esto es, a aquella declaración en la que el obligado tributario manifiesta la realización del hecho imponible y, en su caso, comunica también los datos necesarios para que la Administración cuantifique la obligación tributaria mediante la práctica de una liquidación provisional.

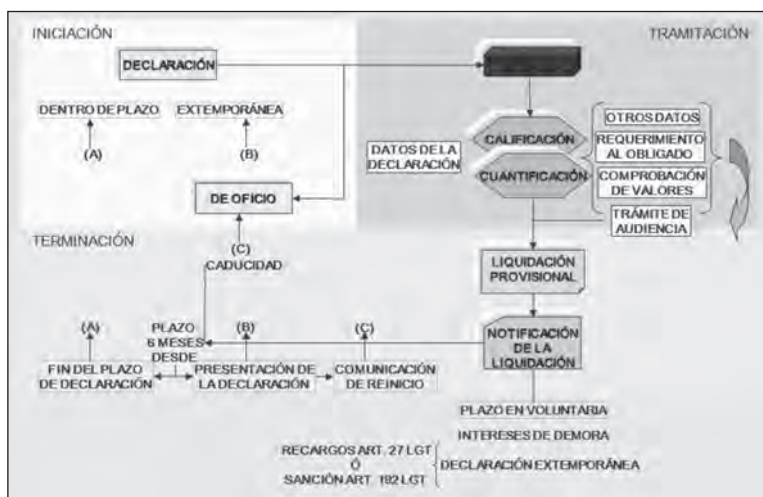


Ilustración 5 Procedimiento iniciado mediante declaración

En cuanto a la tramitación de este procedimiento, para la práctica de la liquidación provisional la Administración puede utilizar los datos consignados en la declaración del obligado tributario u otros datos que obren en su poder. Además, la Administración tributaria podrá requerir a aquel para que aclare o justifique los datos declarados, e incluso podrá realizar actuaciones de comprobación de valores. Por lo que respecta al plazo máximo para la tramitación del procedimiento, la Administración debe notificar la liquidación en un plazo de seis meses a contar desde la finalización del plazo para presentar la declaración, o desde el día siguiente a la comunicación de la Administración por la que se inicie de nuevo el procedimiento en caso de caducidad; y si se trata de declaraciones extemporáneas, el plazo de seis meses se contará desde su presentación. No obstante, las normas propias de cada tributo pueden prever plazos diferentes para la notificación de la liquidación.

La terminación del procedimiento se producirá:

—Mediante la liquidación provisional practicada por la Administración tributaria, que no podrá efectuar una nueva regularización, salvo que en un procedimiento de comprobación o investigación posterior se descubran nuevos hechos o circunstancias que resulten de actuaciones distintas de las realizadas para efectuar la liquidación provisional.

—Por caducidad, una vez transcurrido el plazo legalmente previsto, sin perjuicio en este caso de la posibilidad de iniciar nuevamente el procedimiento dentro del plazo de prescripción.

2.5 La inspección

La Inspección de los Tributos resulta fundamental para garantizar la efectiva aplicación de todas y cada una de los recursos de la Entidad Local; así como para alcanzar un sistema tributario justo, tal y como significa nuestra Constitución.

En cuanto a las funciones administrativas encomendadas a la inspección, coinciden con las clásicas atribuidas a la inspección tributaria, esto es, las de comprobación e investigación y, en su caso, la liquidación correspondiente, así como las de valoración de bienes, de obtención de la información, de información a los obligados tributarios, y de información y asesoramiento de la Administración tributaria.

La realización de estas funciones atribuidas a la Inspección de los Tributos se concreta en una serie de actuaciones y procedimientos, que se corresponden con las citadas funciones.

Las actuaciones de comprobación e investigación que realiza la Inspección de los Tributos se llevan a cabo en el procedimiento de inspección, que «tendrá por objeto comprobar e investigar el adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias y en el mismo procederá, en su caso, a la regularización de la situación tributaria del obligado mediante la práctica de una o varias liquidaciones». Dichas actuaciones de comprobación e investigación constituyen así la función típica de la inspección tributaria, aunque, también los órganos de gestión realizan tareas de comprobación que cada vez tienen un alcance más amplio. La diferencia entre «comprobación» e «investigación» radica en que se investigan los hechos que no han sido declarados o lo han sido solo parcialmente, y en cambio se comprueba aquello que ha sido declarado por los sujetos.

2.6 La recaudación

La función recaudatoria se lleva a cabo mediante unos procedimientos administrativos, realizados con posterioridad a la cuantificación de la deuda tributaria mediante la liquidación, debidamente notificada, cuya finalidad primordial es hacer efectivo el cobro de dicha deuda, tal y como se refleja en la LGT, que la describe indicando que «consiste en el ejercicio de las funciones administrativas conducentes al cobro de las deudas tributarias».

La recaudación se lleva a cabo a través de unos procedimientos administrativos (o períodos, como veremos), a los que la Ley dota de una cierta especialidad sobre el procedimiento administrativo común, lo cual exige que signifiquemos ciertos principios de especial aplicación en la materia que nos ocupa. En primer lugar, el principio de legalidad, conforme al cual todos los actos que se realizan en la recaudación vienen determinados por normas, no tienen carácter discrecional, lo que por otra parte es lógico puesto que, no debe olvidarse, se trata de una intervención en el patrimonio de los obligados (se trata de una manifestación del principio de indisponibilidad del crédito tributario sobre el que, más arriba, hemos hecho hincapié). En segundo lugar, cabe hacer referencia al principio de unidad, de acuerdo con el cual la recaudación de los créditos tributarios es independiente de la modalidad de tributo que los haya originado, ya que se aplican los mismos procedimientos a todos ellos, sea cual sea su procedencia, pudiendo haberse generado tanto en un procedimiento de gestión como de inspección. En tercer lugar, el principio de oficialidad, por el cual el impago de una deuda tributaria, en las condiciones que señala la ley, va a determinar la iniciación de un procedimiento de ejecución forzosa sobre el patrimonio del deudor, al igual que ocurre en la ejecución civil, con la diferencia de que el procedimiento de apremio, por el que se procede a la ejecución forzosa del patrimonio de los deudores tributarios, se va a iniciar e impulsar siempre de oficio y nunca a instancia de parte. Y todo ello sin olvidar la proyección que ha de tener el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución), entendido como suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad, que debe proyectarse necesariamente sobre la actividad recaudatoria de la Administración tributaria y en defensa de los obligados al pago.

2.6.1 El procedimiento de recaudación en período voluntario

Se suele hablar de dos procedimientos recaudatorios —y de hecho así titulamos este y el siguiente epígrafe—; no obstante, eso resulta técnicamente incorrecto. Es impropio hablar de un «procedimiento de recaudación» en período voluntario, en tanto en cuanto durante tal período la actividad de la Administración se limita a la recepción de pago que voluntariamente realizan los obligados a ello. Es por ello que la Ley habla, con mayor propiedad, del período voluntario de recaudación, para delimitarlo.

Inicio del período voluntario.

Así, establece que la recaudación en período voluntario se iniciará:

- Cuando se trate de deudas liquidadas por la Administración, a partir de la fecha de notificación de la liquidación al obligado al pago.
- Cuando se trate de las deudas que sean objeto de notificación colectiva y periódica, a partir de la apertura del respectivo plazo recaudatorio.
- Y tratándose de autoliquidaciones, a partir de la fecha de comienzo del plazo señalado para su presentación.

Fin del período voluntario.

La recaudación en período voluntario concluirá el día del vencimiento de los correspondientes plazos de ingreso, establecidos en el artículo 62 de la LGT:

1) Las deudas tributarias resultantes de una autoliquidación deberán pagarse en los plazos que establezca la normativa de cada tributo. Así, por ejemplo, en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, por acto «inter vivos», si el Ayuntamiento ha optado por su autoliquidación, el plazo será de treinta días hábiles a contar desde la transmisión.

2) Las deudas tributarias resultantes de liquidaciones practicadas por la Administración, el pago en período voluntario deberá hacerse en los siguientes plazos:

a) Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

b) Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del segundo mes posterior o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

3) Las deudas de notificación colectiva y periódica (es decir, las recaudadas mediante padrones o listas cobratorias) tendrán que ingresarse:

a) En el plazo establecido en sus normas reguladoras.

b) Y si no lo tienen establecido, en el período comprendido entre el día uno de septiembre y el 20 de noviembre o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente. La Administración tributaria competente podrá modificar el plazo señalado en el párrafo anterior siempre que dicho plazo no sea inferior a dos meses.

4) Las deudas que deban abonarse mediante efectos timbrados se pagarán en el momento de la realización del hecho imponible, si no se dispone otro plazo en su normativa específica.

2.6.2 El procedimiento de recaudación en período ejecutivo

Inicio del período ejecutivo.

El período ejecutivo de recaudación se inicia de forma automática:

a) En el caso de deudas liquidadas por la Administración tributaria, el día siguiente al del vencimiento del plazo establecido para su ingreso en el artículo 62 de la LGT.

b) En el caso de deudas a ingresar mediante autoliquidación presentada sin realizar el ingreso, al día siguiente de la finalización del plazo que establezca la normativa de cada tributo para dicho ingreso o, si este ya hubiere concluido, el día siguiente a la presentación de la autoliquidación.

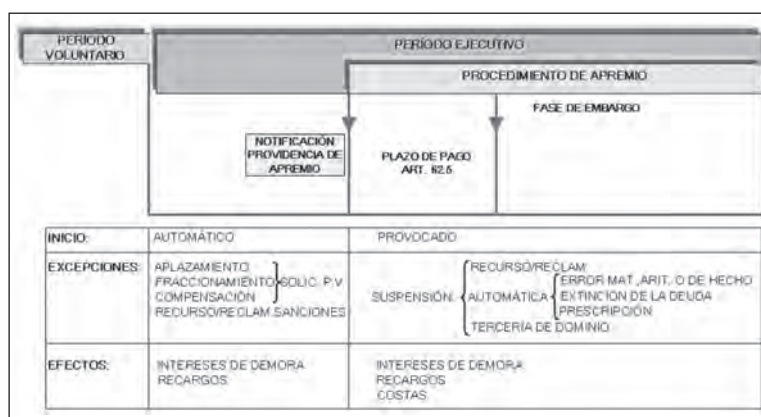


Ilustración 6. Período ejecutivo de recaudación

No obstante tal carácter automático tiene excepciones:

- La presentación de una solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario impedirá el inicio del período ejecutivo durante la tramitación de dichos expedientes.
- La interposición de un recurso o reclamación en tiempo y forma contra una sanción impedirá el inicio del período ejecutivo hasta que la sanción sea firme en vía administrativa y haya finalizado el plazo para el ingreso voluntario del pago.

Iniciado el período ejecutivo, la Administración tributaria efectuará la recaudación de las deudas por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del obligado al pago.

El inicio del período ejecutivo determinará la exigencia de los intereses de demora y de los recargos del período ejecutivo y, en su caso, de las costas del procedimiento de apremio.

EL PROCEDIMIENTO DE APREMIO

Una vez iniciado el período ejecutivo, la Administración Tributaria Local efectuará la recaudación de las deudas no ingresadas por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del deudor.

Tal procedimiento se inicia «mediante la providencia de apremio notificada al deudor en la que se identificará la deuda pendiente y requerirá para que efectúe el pago con el recargo correspondiente».

La providencia de apremio es el acto de la Administración, realizado por el Tesorero de la Corporación, que ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado al pago y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados tributarios.

El plazo de pago de las deudas providenciadas es el establecido en el artículo 62.5 LGT:

a) Si la notificación de la providencia se realiza entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 de dicho mes o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

b) Si la notificación de la providencia se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del mes siguiente o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

Las líneas fundamentales del procedimiento de apremio son: la notificación de la providencia, que inicia un período de pago voluntario providenciado, transcurrido el cual se procede a la obtención de información y emisión de diligencia de embargo de bienes en cuantía suficiente para cubrir la deuda y sus costas; la traba y ejecución del embargo.

El procedimiento de apremio termina:

a) Con el pago de la cantidad debida.

b) Con el acuerdo que declare el crédito total o parcialmente incobrable, una vez declarados fallidos todos los obligados al pago.

c) Con el acuerdo de haber quedado extinguida la deuda por cualquier otra causa.

En los casos en que se haya declarado el crédito incobrable, el procedimiento de apremio se reanuda, dentro del plazo de prescripción, cuando se tenga conocimiento de la solvencia de algún obligado al pago.

3. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE TESORERÍA Y RECAUDACIÓN

¿Puede desempeñar las funciones de Tesorería un concejal?

No. Esta solución, que históricamente ha venido funcionando en las pequeñas Corporaciones Locales por aplicación de un reglamento de 1963, consistía en la designación como Depositario de un miembro de la Corporación. Hoy se ha de entender prohibida por la nueva regulación de esta materia; pues, como hemos puesto de manifiesto en el texto, se trata de una función pública reservada cuya responsabilidad está atribuida legalmente a un funcionario con habilitación de carácter nacional, que prestará sus servicios, en las pequeñas Corporaciones, previa agrupación para el sostenimiento en común de un puesto único de Tesorería; o en su defecto, mediante los servicios de asistencia de Diputación. Si ello no resultara posible, cabrá la habilitación de un funcionario propio de la Entidad Local para su desempeño o, excepcional y finalmente, siempre que no sean posibles las fórmulas anteriores, la función de tesorería se desempeñará por el titular del puesto de Secretaría.

¿Es posible la afectación de determinados recursos, por ejemplo, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, a la satisfacción de determinados gastos?

En virtud del principio de unidad de caja, se deben centralizar en la Tesorería municipal la totalidad de los fondos y valores generados por todo tipo de operaciones, tanto presupuestarias, como no presupuestarias. Tal principio, por otra parte, va íntimamente ligado al principio presupuestario de no afectación, por cuya virtud la totalidad de los ingresos se han de destinar a la puntual satisfacción de la totalidad de los gastos, de tal forma que únicamente en los casos en los que la ley establece una afectación puede establecerse tal vinculación. Esa afectación la hace la ley —existe una reserva legal en esa materia— de forma fundamentada, y así, los recursos obtenidos por la enajenación del patrimonio, o como consecuencia del endeudamiento, se afectan a gastos de inversión, pues únicamente al que asó la manteca se le ocurre vender el coche, o endeudarse, para comprar gasolina; las contribuciones especiales se afectan a la ejecución de las obras o a la implantación o ampliación de servicios que constituyen su hecho imponible, etcétera. Es más, tal afectación no llega a desvirtuar el principio de unidad de caja; pues realmente lo que impone es un puntual seguimiento contable de los recursos afectados obtenidos para garantizar su aplicación al fin determinado por la Ley; tal seguimiento contable se lleva a cabo mediante la institución de los proyectos de gasto, y la figura de las desviaciones de financiación.

Para concluir esta cuestión, puntualmente el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica no es uno de los recursos que la ley declara como afectados, por lo que la respuesta a la cuestión planteada ha de ser, forzosamente, negativa. Pero, a mayor abundamiento, no debemos olvidar que este es un recurso que no se puede ofrecer en garantía del endeudamiento, pues la ley únicamente permite que tal garantía se constituya «con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con la operación de crédito», lo cual no se da nunca en los impuestos —por eso no lo cita—, que son «tributos exigidos sin contraprestación».

¿Es posible la domiciliación de recibos?

Sí, es posible, previa habilitación de un anticipo de caja fija vinculado a una cuenta restringida de pagos. Esas limitaciones derivan, en primer término, del régimen legalmente establecido para la ejecución del gasto, que exige que previamente al pago se reconozca la obligación. Así lo dice, de forma expresa y rotunda, la Ley de Haciendas Locales:

«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».

Ya en desarrollo reglamentario, el Real Decreto 500/1990, exige que la ordenación del pago se lleve a cabo «en base a una obligación reconocida y liquidada»; y para ello, «previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente ante el Órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto». En definitiva, el cargo en cuenta de un recibo domiciliado no puede seguir el itinerario presupuestario, pues alteraría las fases legales de gasto, sin que quepa, por otro lado, la acumulación de la ordenación del pago con las fases previas (únicamente admite el reglamento las acumulaciones A-D y A-D-O).

Ello no impide que quepa la posibilidad de habilitar un anticipo de caja fija para que sirva de soporte a la domiciliación que se considere necesaria. El ACF es un tipo de fondo librado a justificar utilizable para las atenciones de carácter periódico o repetitivo. Serán, por tanto, las bases de ejecución del presupuesto las que establezcan, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la autorización del ACF, que tendrá carácter no presupuestario.

El anticipo deberá estar vinculado con una cuenta restringida de pagos, tal y como significamos en el apartado 1.5.4 del texto, pues la instrucción de contabilidad identifica tales cuentas con las provisiones de fondos para pagos a justificar y ACF.

¿La delegación de las potestades tributarias incluye la de imposición y ordenación?

Cuando el artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, se ocupa de esta materia, toma la precaución de referirse, en su apartado primero, a la potestad de imposición de las Entidades locales (al reconocerles autonomía para establecer y exigir los tributos previamente creados por la Ley); en su apartado segundo a la potestad reglamentaria (ordenación sustantiva o formal), y en su apartado tercero a las competencias de las mismas en materia de gestión, inspección y recaudación de sus tributos propios. Pues bien, la delegación permitida por la Ley se refiere, precisamente, a estas últimas competencias, y no podía ser de otra manera, si consideramos que las competencias sí son delegables, en tanto que las potestades no.

De hecho, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece, de forma expresa, que en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a la adopción de disposiciones de carácter general [artículo 9, apartado 2, b)]; e incluso en la enumeración de competencias del Pleno, la aprobación de ordenanzas es una competencia indelegable en los municipios de régimen común.

¿Puede el Pleno de la Corporación acordar la condonación de una deuda tributaria, incluso adoptando el acuerdo por unanimidad?

No. Una de las manifestaciones del principio de indisponibilidad del crédito tributario es, precisamente, la que establece, para la condonación de la deuda tributaria, la reserva de ley. Así lo establecen los artículos 8 y 75 de la Ley General Tributaria. Concretamente, este último establece:

«Artículo 75. Condonación.

Las deudas tributarias solo podrán condonarse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen».

La extensión de tal prohibición incluye el inicio automático del período ejecutivo; y la obligatoriedad de producción de la providencia de apremio por el Tesorero de la Entidad, so pena de incurrir en perjuicio de valores y, con ello, en responsabilidad contable; así como el impulso de oficio del procedimiento de apremio.