

**Tesorería y Recaudación en las
Entidades Locales**

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

97. **Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales.**
M^a ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. **La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.**
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.)
99. **Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación**
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. **La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
101. **Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.**
MARIA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.)
102. **Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.**
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
103. **Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.**
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.
104. **Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
105. **Vademécum práctico sobre derecho de la Unión Europea.**
JAIME PINTOS SANTIAGO
106. **Contaminación Acústica. Gestión del ruido por las Corporaciones Locales. Aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios.**
JAIME GALBARRO MUÑOZ, JOAQUÍN HERRERA DEL REY, ANTONIO PEIDRO CUADROS, JOSE LUIS RODRIGUEZ LAÍNZ
107. **Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos.**
PATRICIA MOLINA HERNÁNDEZ
108. **Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local.**
JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ
109. **Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local.**
GUSTAVO GARCÍA-VILLANOVA ZURITA.
110. **El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales**
FERNANDO GÓMEZ GARRIDO y GUILLERMO LAGO NÚÑEZ
111. **Praxis sobre protección de datos en las Entidades Locales**
CAROLINA GOÑI MURUZÁBAL, LOURDES OROZ VALENCIA
112. **Los bienes de las Corporaciones Locales. Origen, evolución y regulación actual.**
ESTEBAN CORRAL GARCÍA
113. **La gestión de los ingresos en las entidades locales.**
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
114. **La gestión de los fondos europeos de recuperación por las entidades locales.**
RICARDO RIVERO ORTEGA y VALENTÍN MERINO ESTRADA
115. **La gestión digital no presencial en las entidades locales: teletrabajo y órganos colegiados electrónicos.**
RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ y JORGE FONDEVILA ANTOÍN
116. **La Tercera Nueva Gestión Pública de las Administraciones locales en la década 2030 .**
FERNANDO MONAR RUBIA y RODRIGO MARTIN CASTAÑO
117. **La función pública local tras la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad. El empleo público temporal en el sector público local y los procesos de estabilización.**
XAVIER BOLTAINA BOSCH

Tesorería y Recaudación en las Entidades Locales

JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ
Interventor - Tesorero de Administración Local.
Diputación de Sevilla y OPAEF



CEMCI

GRANADA, 2023

© Autor: José Manuel Farfán Pérez
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org
Web: www.cemci.org

ISBN: 978-84-16219-58-2
Depósito legal: GR 685-2023

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus
colaboradores.



ÍNDICE

Presentación.....	11
Introducción.....	13
PRIMERA PARTE. TESORERÍA.....	15
1. FUNCIONES DE LA TESORERÍA. EL NUEVO REGLAMENTO DE FHN.....	17
1.1. Introducción a la Tesorería de la Entidades Locales... 17	
1.1.1. Concepto de Tesorería de las Entidades Locales	17
1.1.2. Funciones principales de la Tesorería local.....	21
1.1.3. La Tesorería en el nuevo Reglamento de FHN...27	
1.2. Introducción a la gestión y recaudación de ingresos de las Entidades Locales.....	38
1.2.1. Concepto de gestión y recaudación de ingresos de las Entidades Locales.	38
1.2.2. Ordenanzas fiscales y Ordenanza General. Funciones. Elementos esenciales.....	43
1.3. La planificación y la liquidez de las corporaciones locales.....	48
1.4 El principio de unidad de caja.....	52
1.5. Excedentes de tesorería en las entidades locales ..57	
1.5.1. Introducción y conceptualización.....	57
1.5.2. Instrumentación y naturaleza jurídica.....	60
1.5.3. Tipologías.....	68

1.5.4. Análisis de riesgos	78
1.5.5. Liquidez.....	85
1.6. Operaciones de Tesorería.....	87
1.6.1. Introducción.....	87
1.6.2. La tesorería local y la dirección financiera.....	87
1.6.3. Principio de sostenibilidad financiera.....	90
1.6.4. El endeudamiento a corto plazo de las Entidades Locales: régimen jurídico, modalidades y formas de instrumentación	91
1.6.5. Garantías de las operaciones de Tesorería.....	95
1.6.6. El principio de prudencia financiera	96
1.6.7. Procedimiento de concertación.....	105
2. GESTIÓN DEL DISPONIBLE. COBROS Y PAGOS	115
2.1. Estructura de las cuentas	115
2.2. Clases de cuentas. Condiciones generales	121
2.3. Modelo de expediente de apertura y cancelación	132
2.4. Cuadernos bancarios	136
2.5. Inventario de cuentas	139
2.6. Contabilidad. Arqueos y conciliación bancaria	140
2.7. Cobros y pagos.....	144
2.8. Bases de ejecución.....	147
3. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y PLANIFICACIÓN	157
3.1. Principio de sostenibilidad financiera.....	157
3.2. Planificación financiera.....	159
3.3. Plan de Disposición de Fondos y Presupuesto de Tesorería.....	163
3.4. Informes de morosidad.....	166
3.5. Elementos esenciales para el cálculo del PMP.....	170
3.6. Informes trimestrales de morosidad	178
4. OTRAS FUNCIONES DE TESORERÍA. DIRECCIÓN FINANCIERA. GESTIÓN DE AVALES. FUNCIÓN FISCAL	187

4.1. Dirección de los servicios financieros	187
4.1.1. Operaciones pasivas.....	189
4.2.2. Operaciones activas.....	288
4.2 Fianzas y avales	291
4.3. Nuevo reglamento de la caja general de depósitos. Aplicación al ámbito local.....	295
4.4. Función fiscal. Declaraciones informativas	308
4.5. Certificados	315
5. GESTIÓN DE PAGOS: EFICIENCIA Y SEGURIDAD	319
5.1. Introducción.....	319
5.2. Marco legal de la gestión de pagos.....	323
5.3. El pago por transferencia y las nuevas tecnologías	326
5.4. Conceptos de la nueva Directiva de Pagos.....	328
5.5. Las transacciones financieras y la seguridad	330
5.6. Seguridad en el proceso de acreditación de terceros	332
5.7. Medidas para minimizar el fraude	334
SEGUNDA PARTE. RECAUDACIÓN.....	337
6. FUNCIÓN DE RECAUDACIÓN. PERÍODOS. MEDIOS DE COBROS	339
6.1. Función de recaudación.....	339
6.1.1. Función de Recaudación y el nuevo Reglamento de FHN	342
6.1.2. Facultades de la Recaudación.....	343
6.2. Período voluntario.....	347
6.3. Cobros en período voluntario según tipología de documentos cobratorios	348
6.4. Período Ejecutivo	354
6.5. Procedimiento de apremio.....	373
6.6. Recaudación de derechos y administración electrónica de la tesorería.....	377

6.6.1	Introducción.....	377
6.6.2.	El pago como forma habitual de extinción de las deudas	379
6.6.3.	La organización de los ingresos en tesorería	398
6.6.4.	El ingreso a través de entidades financieras que prestan el servicio de caja	404
6.6.5.	El ingreso a través de entidades colaboradoras	405
6.6.6.	Normas y Procedimientos Bancarios.....	410
6.7	Administración electrónica en la Tesorería Local. Especial referencia al Sello de Órgano Administrativo	431
6.7.1.	Concepto de Administración Electrónica	431
6.7.2.	Gestión de Ingresos y Recaudación con la Administración Electrónica	436
6.7.3.	Cobros y pago de obligaciones con la Administración Electrónica	447
6.7.4.	Otras Actividades de la Tesorería y Administración Electrónica	454
6.7.5.	Sello de órgano administrativo Tesorería ...	455
7.	PROCEDIMIENTO DE EMBARGO.....	463
7.1.	Procedimiento de apremio y excepción general ...	463
7.2.	El procedimiento de embargo	470
7.3.	Orden y prelación del procedimiento de embargo.....	474
7.4.	Fases de la ejecución patrimonial	478
7.4.1.	Ejecución de garantías	479
7.4.2.	Embargo de bienes y derechos	480
7.4.3.	Imputación de pagos.....	483
7.5.	Tercerías de mejor derecho	484
7.6.	Acumulación de deudas y concurrencia de embargos	486
7.7.	Incumplimiento de órdenes de embargo	487

PRESENTACIÓN

Con el Plan General de Acción del CEMCI para el año 2023 pretendemos cerrar el círculo y darle un cumplimiento, si es posible total, a los objetivos previstos para los cuatro años de mandato de la actual Corporación Provincial, consolidando y perfeccionando lo implantado hasta el momento e incluso, asumiendo nuevos retos y acciones, siempre intentando posicionar el Centro como un centro de referencia y de alta calidad, en las materias que le son propias: formación, investigación, documentación y publicaciones.

En este contexto, presentamos una obra de gran interés y, con seguridad, de gran utilidad para la totalidad de los usuarios y colaboradores del Centro, pues toca uno de los pilares básicos de las administraciones públicas en general, centrándose en nuestro ámbito de actuación, las administraciones locales.

Se trata de una Manual sobre Tesorería y Recaudación en las Entidades Locales, para el que hemos contado en su elaboración con un especialista en la materia, como es el caso de JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ, Interventor-Tesorero de Administración Local en el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal (OPAEF) de la Diputación de Sevilla que, además, cuenta con gran experiencia tanto laboral como docente, así

como autor de numerosos trabajos de gran interés y actualidad en su ámbito de especialización.

Esta obra pretende hacer un trabajo descriptivo de las funciones esenciales de la Tesorería de las Entidades Locales en su doble versión, tanto función de tesorería como función de recaudación.

La obra se divide en una primera parte dedicada a Tesorería, que incluye el nuevo Reglamento de Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional (FHN), así como las diferentes funciones de la Tesorería, seguida de una segunda parte dedicada a la función de Recaudación, periodos y medios de cobros, así como el procedimiento de embargos.

Esperamos que este manual tenga una buena acogida y agradecemos, una vez más, al autor el magnífico trabajo realizado, así como a nuestra comunidad de usuarios, su interés las actividades que llevamos a cabo. Gracias.

CEMCI

INTRODUCCIÓN

La presente obra trata de describir las funciones esenciales de la Tesorería de las Entidades Locales en su doble versión: función de tesorería y función de recaudación, cada una de ellas se desarrolla en un apartado diferenciado.

La función de Tesorería se analiza en cinco capítulos, dando relevancia a la descripción de las funciones de la Tesorería que desarrolla el marco normativo.

El capítulo primero aborda una introducción a la Tesorería de la Entidades Locales a la gestión y recaudación de ingresos donde la ordenanza general juega un papel relevante. La planificación y la liquidez de las corporaciones locales, el principio de unidad de caja, la inversión y financiación de la tesorería, la rentabilización de excedentes y las operaciones de Tesorería son descritas de forma pormenorizada.

El capítulo segundo analiza la gestión del disponible y los cobros y pagos desde el punto de vista de los arqueos y conciliaciones, se acompañan propuestas para incluir en las bases de ejecución del presupuesto.

El capítulo tercero aborda un aspecto relevante de la Tesorería: la sostenibilidad financiera y planificación. En definitiva, describe el: principio de sostenibilidad

financiera, la planificación financiera, el Plan de Disposición de Fondos y Presupuesto de Tesorería, los informes de morosidad y los elementos esenciales para el cálculo del PMP.

El capítulo cuarto detalla otras funciones de tesorería, y en especial la dirección financiera, la gestión de avales y la función fiscal. Analizar con ejemplos el principio de prudencia financiera y el marco legal del endeudamiento es un objetivo de este capítulo.

El capítulo quinto analiza la gestión de pagos, poniendo de relieve la dicotomía que se da entre eficiencia y seguridad. Analiza medidas de seguridad en la gestión de pagos.

La segunda parte de la obra de forma sucinta analiza la función de recaudación en dos capítulos.

El capítulo sexto describe la función de Recaudación y la doble versión: recaudación voluntaria y ejecutiva. En esta última define el procedimiento de apremio. Mención especial es el análisis de los medios de cobros y la administración electrónica.

El capítulo séptimo y último de la obra, es el desarrollo del procedimiento de embargo como forma de finalización del procedimiento de apremio. El objetivo general es la descripción de forma sucinta de las peculiaridades de este procedimiento.

EL AUTOR

PRIMERA PARTE
TESORERÍA

1. FUNCIONES DE LA TESORERÍA. EL NUEVO REGLAMENTO DE FHN

1.1. INTRODUCCIÓN A LA TESORERÍA DE LA ENTIDADES LOCALES

1.1.1. CONCEPTO DE TESORERÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES

La función de tesorería comprende el conjunto de actividades conducentes a la realización de cobros y pagos, y al mantenimiento de la liquidez, incluye también la rentabilización al máximo de los excedentes de fondos y la minimización de los costes de las partidas de pasivo a corto plazo (Gestión Financiera).

Además de las funciones propias de la gestión de tesorería, en el ámbito local también ostenta la función de gestión de ingresos y recaudación, que supone la jefatura de estos servicios en una Entidad Local.

Por ello debemos delimitar la existencia de una doble función de la Tesorería Local: Función de Tesorería y Función de Recaudación.

La Tesorería de las Entidades Locales está reservada a Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional (FHN), a tenor de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según el artículo 92 bis (Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional):

- “1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional:
 - a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
 - b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

No obstante, en los municipios de gran población se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Título X de la presente Ley, y en los municipios de Madrid y de Barcelona la regulación contenida en las Leyes 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona respectivamente”.

Tiene unas peculiaridades propias el ejercicio de estas funciones en los Municipio de Gran Población a tenor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), de acuerdo con la modificación operada por la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que tenía por finalidad dotar a estos Municipios de una estructura organizativa más acorde a su realidad social. Son Municipios de Gran población, los regulados en artículo 121 de la citada ley.

En esta tipología de Entidades Locales la Función de Tesorería y la Función de Recaudación se encuentran segregadas. Y ambas deben ser provistas por un FHN de la Subescala de Intervención-Tesorería.

En el caso de que el Pleno haga uso de la habilitación prevista en el apartado 1 del artículo 134.1 de la LBRL, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos al Órgano de Gestión Tributaria.

Este Órgano de gestión tributaria tiene las siguientes peculiaridades y características:

- a) Es un órgano potestativo, de creación voluntaria por las Entidades Locales, de distinta naturaleza¹ que si el servicio de gestión tributaria se presta por Organismo Autónomo Administrativo, dado las funciones que pueden desarrollar, y que se incluyen en las que se conceptúan como de ejercicio de autoridad. Donde la función de Tesorería y Recaudación debe ser asignada a un FHN.
- b) Es necesario diferenciar este órgano, como instrumento de prestación de servicios al igual que ocurre en la Administración del Estado que centraliza y unifica estas funciones en la AEAT; del ejercicio de las funciones inherentes a este órgano, que están sujetas a estatuto funcional.
- c) Las funciones de recaudación, que velan por el procedimiento recaudatorio, deben estar ejercidas por FHN, con independencia que la titularidad del órgano se atribuya a personal distinto del FHN.

¹ Este órgano es de carácter interno de la Entidad Local, y el organismo autónomo es una forma de prestación de un servicio.

El Ayuntamiento de Barcelona se asimila al régimen general y en el Ayuntamiento de Madrid la función de recaudación no está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

En resumen, la Tesorería Local (de forma abreviada hablaremos de Tesorería Local cuando nos estamos refiriendo a la Tesorería de las Entidades Locales) debe ser el agente responsable de la gestión Financiera de una Entidad Local, y por tanto dirigir la función financiera de estas.

Se ha pasado de una primera concepción de funciones administrativas y un conocimiento general del funcionamiento de los mercados y activos financieros, a un componente de gestión donde prevalece:

1. El análisis de las inversiones y su financiación.
2. La captación de recursos financieros.
3. La liquidez o equilibrio financiero.
4. La planificación y la estructura financiera óptima.
5. El conocimiento de los mecanismos de actuación de la actividad financiera.
6. El análisis y evolución de los riesgos financieros.
7. El control de gestión de las operaciones financiera respecto del registro que de estas realizan las Entidades Financieras. Especialmente en liquidaciones de cuentas, créditos, préstamos, valoraciones de cargos y abonos y revisión de tipos de interés.

A todo esto, le unimos la función de recaudación que está reservada en el ámbito local a la Tesorería.

1.1.2. FUNCIONES PRINCIPALES DE LA TESORERÍA LOCAL

La función de Tesorería trata de contribuir al objetivo general de liquidez, solvencia y optimización de recursos en las Entidades Locales.

En síntesis, comprende tres apartados básicos: la optimización de los excedentes de Tesorería, la adecuada gestión de cobros y pagos, y la minimización de los costes financieros que puede ocasionar el mantenimiento de la solvencia y liquidez. Todo ello implica una relación permanente con las Entidades Financieras y un control estricto de las operaciones realizadas con las mismas.

La gestión financiera en el ámbito Local surge como consecuencia de la existencia de flujos operativos, tanto de carácter presupuestario como extrapresupuestario, y de la existencia de flujos financieros, consecuencia de las necesidades de inversión y financiación de las Entidades Locales. De forma sintética, se habla de Gestión Financiera, como la conjunción de la gestión de tesorería y la gestión del endeudamiento. En la Gestión de Tesorería Local ocupa un lugar esencial también las funciones de recaudación.

Desde el más amplio punto de vista de la financiación de la Entidad Local, el tesorero es el funcionario responsable de gestionar la financiación de inversiones y de llevarla a la práctica a la vista de los criterios corporativos.

En nuestro marco legal estas funciones de Tesorería tienen su reflejo en:

A) En el artículo 196 del TRLRHL que establece:

Son funciones encomendadas a la Tesorería de las Entidades locales:

Artículo 196 Funciones:

"1. Son funciones encomendadas a la tesorería de las entidades locales:

- a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.
- b) Servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.
- 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".

El TRLRHL tiene una remisión importante a la normativa estatal ya que supletoriamente se aplican las normas del capítulo tercero del título cuarto de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (Capítulo III. De la Gestión de la Tesorería del Estado) a la normativa de tesorería. Importante remisión a la normativa estatal como norma supletoria.

TRLRHL. Artículo 194. *Definición y régimen jurídico.*

- "3. La tesorería de las entidades locales se registrará por lo dispuesto en el presente capítulo y, en cuanto les sean de aplicación, por las normas del capítulo tercero del título cuarto de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria."

Dos apreciaciones importantes:

1. La mención del TRLRHL a: "Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones". Supone establecer la planificación financiera como actividad general en la Entidades Locales.
2. Al establecer el TRLRHL el apartado e), extiende el contenido de la función de tesorería de forma genérica. Ya que las Tesorerías realizarán las demás funciones que se deriven o relacionen con las anteriormente numeradas, da un plus de facultades. Esta redacción le da un contenido lógico a las funciones de tesorería, dada que su multiplicidad y surgimiento de nuevas funciones en el transcurso del tiempo, imposibilitan un inventario taxativo en un momento determinado. Además, enlaza con el concepto de jefatura del Servicio y la potestad de organización que regula el RFHN. Esto supone atribuir funciones propias como: el diseño e implementación de todas las actividades para el cumplimiento de sus funciones. Y es importante por ejemplo para el diseño y la implementación de las TIC o el diseño de los medios de cobro y pago de una Entidad Local.

B) En 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 (RFHN). Dicha norma desarrolla el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 02 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y trae causa de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que modifica la citada LRBRL, y regula el nuevo régimen

jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Entre los principales objetivos del RD 128/2018, tenemos:

“(...) Reforzar y clarificar las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al entender que son básicas para el funcionamiento de las Corporaciones Locales, especialmente la función interventora, para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, en el marco del desarrollo del artículo 213 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, lo que contribuirá a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente.

- *Garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas. (...)”*
- *Respeta el consolidado criterio tradicional de funciones reservadas por razones de interés supralocal a los funcionarios de habilitación nacional, justificando su expresión por la STC 214/1989.*
- *Refuerza y clarifica las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al entender que son básicas para el funcionamiento de las Corporaciones Locales, lo que contribuirá a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente.*
- *Garantiza una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas.*

De acuerdo con lo que establece la Disposición final primera del RFHN: " los preceptos contenidos en este RFHN tienen carácter de normas básicas, al amparo del artículo 149.1. 14.ª y 18.ª de la Constitución Española".

Ello refuerza la obligatoriedad en su cumplimiento no sólo para los funcionarios de habilitación nacional, sino para las distintas Entidades Locales, en el sentido de proveer los medios necesarios para que las funciones reservadas que se enumeran puedan ser verdaderamente ejercidas con profesionalidad y eficacia.

A partir de este RFHN las funciones de Tesorería y Recaudación son susceptibles de ser desarrolladas en determinadas circunstancias por los Funcionarios de Habilitación Nacional (FHN) de la Subescala de secretaria-intervención

Si bien lo más importante es que asigna este RFHN al Tesorero Local es la Jefatura de los Servicios de Tesorería y Recaudación. Esto desde mi punto de vista supone una facultad "in actuando" e "in organizando", y la responsabilidad en ejercicio de estas funciones, sin perjuicio de la facultad de autoorganización de la propia Entidad Local.

Como resumen podemos realizar, por tanto, las siguientes consideraciones:

1. Es un órgano de gestión frente a otros órganos de control o consultivo.
2. La planificación financiera debe sustentar todas las funciones de Tesorería.
3. Es importante el control de todos los riesgos financieros (liquidez, intereses, valoraciones, cargos indebidos, etc....)

4. Una de las funciones de la Tesorería desde mi punto de vista más relevante es el control de gestión, que consiste en evaluar que las distintas operaciones que realizan las Entidades Financieras son las plasmadas en las distintas relaciones contractuales.
5. Tiene reservada la Tesorería en todas las Entidades Locales la Jefatura de los Servicio de Recaudación. Supone por tanto la dirección del servicio y de la función de recaudación, y la realización de todos los actos derivados de estas funciones y por tanto es el único funcionario competente que puede realizar actos administrativos en materia recaudatoria. La única excepción a la reserva de esta función la tenemos en el Ayuntamiento de Madrid en cuanto a las funciones de recaudación, regulado por su normativa propia.
6. También ostenta el Tesorero Local la jefatura de los servicios de gestión de ingresos.

En síntesis, el marco legal que establece el TRLRHL y el RFHN trata de contemplar los siguientes objetivos:

1. Aseguramiento de liquidez.
2. Planificación financiera.
3. Servir al principio de unidad de caja.
4. La rentabilización de excedentes de tesorería.
5. La gestión de los deudores y acreedores de la Entidad Local. Gestión del presupuesto de ejercicios cerrados.
6. La gestión de recursos financieros, especialmente la aplicación de la normativa de crédito local.
7. Las demás funciones relacionadas con las anteriores. Todo lo que se relacione o derive del resto de funciones

8. Control de gestión de operaciones de los fondos líquidos, operaciones activas y pasivas. Este objetivo el nuevo RFHN ya los contempla en el concepto de gestión financiera. El control de gestión, fundamentalmente, se basa en el seguimiento de las condiciones pactadas, tanto de la operativa diaria, como de las distintas operaciones financieras que se hayan formalizado (ejemplo: revisiones de tipos de interés). Este control de gestión determina una base sólida para el diseño de futuros esquemas de negociación bancaria.
9. Gestión de ingresos y recaudación de la Entidad Local.

1.1.3. LA TESORERÍA EN EL NUEVO REGLAMENTO DE FHN

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 (RFHN), otorga a las Tesorerías Locales las siguientes funciones:

A) “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”.

Una primera aproximación, nos aconseja delimitar tanto el concepto de gestión, como su componente económico-financiero.

- 1) La gestión, se diferencia de la administración de recursos, en que esta engloba a la administración, por tanto, es algo más. Y como nota característica, de la gestión se obtiene un resultado

final, o se obtiene un incremento del valor final de los bienes y servicios públicos; y siguiendo a E Albi y otros²: "Gestión pública es la aplicación de principios microeconómicos clásicos y de la economía de las organizaciones a problemas de objetivos sociales alcanzables, con restricciones, en organizaciones públicas".

- 2) La gestión pública económico –financiera, a la luz de esta norma, apuesta por un modelo profesional, estable, y delimitativo del sistema político-administrativo. Con estas características los sistemas administrativos del modelo adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político. Se venía observando una situación de debilidad cultural de lo público, con la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública, con aspectos negativos, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que se dirigen. Quizás el modelo anterior, al no desarrollar los objetivos y establecer sólo determinadas funciones reservadas, propiciaba en cierta medida la indefinición, la colisión de objetivos, y el auge de estas corrientes no correctamente aplicadas de la Nueva Gestión Pública, en la mayoría de los casos motivadas por la desprofesionalización en la gestión.

² Gestión Pública. Emilio Albi, Jose M González Páramo, Guillem López Casanova. Editorial Ariel Economía. Página 11. 1ª Edición Mayo 1997.

- 3) Es necesario delimitar también el concepto económico-financiero. Desde el punto de vista contable el activo del balance de la Entidad Local corresponde a la estructura económica y representa la inversión de los recursos financieros en bienes y derechos, y el pasivo del balance corresponde a la estructura financiera u origen o naturaleza de los recursos financieros.

B) Analizadas las funciones de Tesorería en el TRL-RHL, es importante describir las funciones de Tesorería que desarrolla el nuevo RFHN:

1. Una novedad importante de este RD con respecto a la Tesorería es que por primera vez establece la separación de las funciones de Tesorería y Recaudación y la jefatura de los servicios de gestión de ingresos.

Separa funciones de la misma forma que se realiza en la función interventora (control y contabilidad), y no es más que adaptar el régimen de grandes ciudades, donde la función de Tesorería y Recaudación puede ser separada y desarrollada por distinto FHN.

En el régimen general de municipios (la gran mayoría) y Diputaciones Provinciales no puede suponer una separación de funciones, ya que se desarrollarán por el mismo órgano (Tesorería Local).

2. El RFHN al diferenciar la función de tesorería y las funciones de gestión de ingresos y recaudación, ha venido a reforzar la función de tesorería en todas las Entidades locales. Además de asignar a esta: "la titularidad y dirección del órgano correspondientes de la Entidad Local".

3. Es interesante resaltar la Disposición Adicional 8ª del RFHN. Ejercicio electrónico de las funciones reservadas.

“A los efectos del ejercicio en soporte electrónico de las funciones reservadas a los funcionarios regulados en el presente real decreto, los puestos a ellos reservados tendrán la consideración de órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.

El concepto de órgano de la Tesorería lo establece el mismo RFHN y la función de recaudación se ejerce por el órgano de recaudación, como veremos a continuación. Por tanto la Tesorería Local tiene conceptuada previamente la naturaleza de órgano administrativo para ambas funciones.

Antes del RFHN no había dudas que las Tesorerías podían disponer del certificado de Sello de Órgano, esas dudas ya se disipan con la Disposición Adicional 8ª del nuevo RFHN:

El sello electrónico se utiliza para identificar y firmar actos administrativos por medio de sistemas informáticos sin intervención directa de la persona física competente. En definitiva, actos masivos.

La firma electrónica por Sellos *electrónicos de Administración Pública* y se basan en un certificado digital que deberá incluir: número de identificación fiscal (de la Administración firmante), denominación del órgano o Administración, la identidad de la persona titular.

El desarrollo de la informática y de los sistemas de información ha posibilitado el concepto de actuación au-

tomatizada de las Administraciones Públicas, que puede entenderse como la producción de actos administrativos (de trámite o resolutorios) mediante sistemas de información adecuadamente programados y sin la intervención directa en el acto concreto de una persona humana.

4. Potestad “in actuando” e “in organizando”.

El Tesorero según el RFHN ostenta la responsabilidad administrativa de cada una de sus funciones y tendrá atribuida la dirección de los servicios encargados de su realización, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación Local en materia de organización de los servicios administrativos.

5. El RFHN delimita a la Tesorería como órgano de gestión frente a los órganos consultivos o de control. La gestión se incardina en el núcleo de la dirección, y es el marco de la gestión pública donde se utilizan los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. La gestión comprende las actuaciones de: organización, control, planificación y administración. En el nuevo RFHN se delimitan en la Tesorería los conceptos: gestión financiera y gestión de ingresos.

6. Se efectúa una descripción detallada y actualizada de las funciones de Tesorería y Recaudación, así como establece que se podrán ejercer otras funciones que les sean encomendadas por el ordenamiento jurídico.

7. La Tesorería Local es un Órgano Administrativo y el Tesorero un Directivo Público. Para el RFHN la función de tesorería comprende en primer lugar:

- a) La titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad.

La consideración de órgano administrativo si existía para las funciones de recaudación atribuida por la LGT y el RGR. La capacidad de dictar actos administrativos en materia de recaudación conceptuaba la Tesorería como órgano administrativo en el ejercicio de estas funciones.

Las funciones públicas ahora son asignadas a Órganos de la Administración Local a tenor del concepto de órganos administrativos³. Estamos en un estadio superior de la función administrativa, al tener atribuidas funciones que tienen relevancia jurídica por producir efectos frente a terceros, y por otro lado su actuación está condicionada por el cumplimiento de determinados objetivos. En estos supuestos confluyen que el titular del órgano actúa también en el ámbito funcional, de ahí que se le impute los efectos de su actuación.

El concepto de constitución de órganos administrativos delimita la esfera de actuación política, de la esfera profesional, con la que se le atribuye unas responsabilidades funcionales.

Como la Tesorería es un Órgano de Gestión que realiza funciones directivas, podemos plantearnos, si estamos ante un alto cargo, y si podemos considerar el Tesorero Local como directivo público. En resumen, estamos ante un directivo público, pero no reúne los requisitos de ser alto cargo.

8. En concreto, en el artículo 5 del RFHN las nuevas funciones de Tesorería que se asignan son las siguientes:

³ Seguiremos en el desarrollo, el concepto de Órgano Administrativo, de Esteban Corral García, Tomo III, Diccionario Enciclopédico "El Consultor", 2003, Edita La Ley-Actualidad".

1. En el manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, que ya se incluía en el RD 1174/1987, se incluyen como novedosas las siguientes funciones: 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.

En definitiva, con el nuevo modelo, se trata de que exista una interrelación entre la gestión económica y la gestión financiera en una Entidad Local. La diferencia entre el concepto económico y financiero en la Gestión Pública, permite a la planificación financiera (planes y presupuestos de Tesorería), disponer de los elementos necesarios para realizar un análisis, que explique la posible asincronía entre ambos conceptos.

Los planes y presupuestos de Tesorería son el instrumento esencial de planificación de la Tesorería municipal. Tiene una singularidad especial el Plan de Disposición de Fondos (PDF) donde se recogen los criterios a aplicar en la expedición de las órdenes de pago y el orden de prioridad en la realización de los mismo recogido en el artículo 21 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que establece que están sometidos a intervención formal de la ordenación del pago los actos por los que se ordenan pagos con cargo a la Tesorería de la

Entidad Local. Las órdenes de pagos emitidas por la Tesorería Local por tanto deben ser fiscalizadas y ver su adecuación al PDF.

La acomodación de las órdenes de pago al plan de disposición de fondos (PDF) se verificará mediante el examen del propio plan de disposición de fondos o del informe que al respecto emita la Tesorería de la entidad.

El plan de disposición de fondos deberá recoger según el TRLRHL en su artículo 187 la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, prelación de pagos que debe entenderse modificada por el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPYSF), al recoger la prioridad absoluta de pago de la deuda pública frente a cualquier otro gasto.

El PDF considerará aquellos factores que faciliten una eficiente y eficaz gestión de la tesorería de la entidad.

Por otro lado, las nuevas y cada vez más estrictas exigencias legales impuestas en materia de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y morosidad hacen que cada vez sea más necesario planificar y conocer previamente los movimientos de flujos monetarios. La planificación financiera es el mejor instrumento de gestión para anticipar y ajustar el cumplimiento de los índices de liquidez y de solvencia a corto plazo de la entidad.

En cuanto a la formación de los planes de tesorería , regulado en el artículo 13.6 en el de La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria

y Sostenibilidad Financiera quedo modificado con la siguiente redacción:« Las Administraciones Públicas deberán publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer 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. Las Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería". Este artículo pasa a ser un referente obligado en la gestión diaria de la Tesorería Local.

2. Otra función novedosa del RFHN es: "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. La elaboración y acreditación del periodo 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".

Esto supone elaborar y dar cuenta al órgano competente (pleno corporativo) los informe que determina Real Decreto 1040/2017, de 22 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Adminis-

traciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y los Informes trimestrales de Morosidad.

En cuanto a la elaboración de los informes trimestrales de morosidad, el artículo 4, apartado 3, de la Ley 15/2010, dispone que: «Los Tesoreros o, en su defecto, Interventores de las Corporaciones locales elaborarán trimestralmente un informe sobre el cumplimiento de los plazos previstos en esta Ley para el pago de las obligaciones de cada Entidad local, que incluirá necesariamente el número y cuantía global de las obligaciones pendientes en las que se esté incumpliendo el plazo.»

Todo ello con independencia de la facultad de remisión de esa información económico financiera al Ministerio de Hacienda y Función Pública que asigna el RFHN en su artículo 4.2 a la Intervención Local. En la práctica a través de la plataforma de suministro de información el Tesorero se acredita por el procedimiento "AUTORIZA" y el Interventor remite dicha información.

La planificación financiera es una de las funciones primordiales de este nuevo RFHN, puesto que la distribución en el tiempo de los ingresos para satisfacer las obligaciones debidamente reconocidas y fiscalizadas, es fundamental para poder la Administración cumplir el periodo medio de pago (PMP) que es uno de los criterios de elegibilidad para que el tipo de interés a aplicar a la operación de endeudamiento a corto plazo y largo plazo en prudencia financiera sea más beneficioso para la Entidad Local, así como poder destinar el superávit a inversiones financieramente sostenibles en su caso.

Es muy relevante la necesidad de elaborar informes e indicadores de gestión, especialmente cuando no se cumpla la legislación sobre transparencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad; obligatorio ante el incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, el elaborar un presupuesto de tesorería e impulsar medidas para reducir el PMP en su caso (gestión proactiva).

3. La suscripción de las actas de arqueo.

Otra novedad del RFHN es la asignación a la Tesorería de la suscripción de las actas de arqueo, que se define como un estado demostrativo de la situación de las existencias en Caja y fondos de todas las cuentas existentes en las distintas Entidades Financiera referidas a una fecha concreta; de manera que con ella se puede obtener una visión estática a una fecha concreta de los fondos líquidos de la Entidad Local.

Este arqueo es un documento complementario de la Cuenta General, regulado en la regla 98 de la Instrucción de Contabilidad Modelo Normal para la Administración Local: Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre (BOE nº 296, de 9 de diciembre). Y ya obligaba a la Tesorería Local a realizarlo como cuentadante de todos los recursos financieros, así como a presentar el estado de conciliación que explique en su caso las diferencias existentes entre los estados contables y bancarios. El Tesorero elaboraba los documentos y estos eran autorizados por el Interventor u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad. Por tanto, no es una novedad ya que las Tesorerías elaboraban los arqueos y los suscribían como clavero responsable.

4. Otras funciones sin cambios significativos:
 - a) La organización de la custodia de fondos, valores y efectos, de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.
 - b) 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.

No hay ninguna novedad en esta disposición, si bien siempre se debe reseñar que pagar obligaciones es una función administrativa que autoriza siempre el Tesorero. La función del ordenador de pago y el Interventor en este acto de disposición de fondos es sólo la firma mancomunada de los documentos.

1.2. INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

1.2.1. CONCEPTO DE GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Respecto de la función de recaudación, se producen las mayores novedades y las que sin duda más impacto tendrán en el cambio que este RD supone. Así, el RD 1174/1987 se circunscribía a la jefatura de los Servicios recaudatorios. Sin embargo, el RD 128/2018 (RFHN) añade la función de gestión a la de recaudación, indicando que dichas funciones (gestión y recaudación) comprenden:

- A) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.
- B) El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y recaudación.

Esta regulación necesita una serie de apreciaciones:

1. El concepto de gestión de ingresos hay que considerarlo en sentido amplio: administración, planificación, control y organización, en la toma de decisiones de todos los ingresos locales. Ya previamente la gestión financiera asignaba la gestión de los ingresos de los capítulos VIII y IX del presupuesto. Este concepto de gestión integral (gestión y recaudación) está en línea con el modelo de la AEAT estatal y las grandes ciudades con la creación del Órgano de gestión Tributaria que atribuye la gestión integral del resto de capítulos del presupuesto de ingresos.
2. La Tesorería cuando ejerce las funciones de recaudación es el órgano competente para dictar todos los actos del procedimiento recaudatorio.
3. La jefatura de los servicios gestión de ingresos y recaudación, asigna la responsabilidad en el ejercicio de estas funciones.
4. El sentido amplio de gestión de ingresos no supone asumir la inspección tributaria que es una función pública no reservada a FHN.
5. No debemos confundir gestión de ingresos con los actos dimanantes de la gestión tributaria. La gestión tributaria se incluye en el concepto de

gestión de ingresos, pero no así los actos administrativos de esa gestión tributaria. Esos actos administrativos de gestión tributaria no están reservados a FHN y quedan en la esfera de la responsabilidad política.

La Tesorería Local realizará todas las actuaciones y funciones de gestión de ingresos, pero en con los actos de gestión tributaria sólo formulará las propuestas de resolución, pero no dictará los actos administrativos de esa gestión tributaria.

En muchos municipios los departamentos de Administración de rentas que realizan estas funciones dependen funcionalmente de la Intervención Municipal, como resquicio de la anterior legislación local al TRLRHL. Con el nuevo RFHN estas unidades pasaran a depender funcionalmente de la Tesorería Local.

Los actos de gestión tributaria vienen regulados fundamentalmente en el art. 117 de la LGT 58/2003, a saber:

- a) La recepción y tramitación de declaraciones, autoliquidaciones, comunicaciones de datos y demás documentos con trascendencia tributaria.
- b) La comprobación y realización de las devoluciones previstas en la normativa tributaria.
- c) El reconocimiento y comprobación de la procedencia de los beneficios fiscales de acuerdo con la normativa reguladora del correspondiente procedimiento.
- d) El control y los acuerdos de simplificación relativos a la obligación de facturar, en cuanto tengan trascendencia tributaria.

- e) La realización de actuaciones de control del cumplimiento de la obligación de presentar declaraciones tributarias y de otras obligaciones formales.
- f) La realización de actuaciones de verificación de datos.
- g) La realización de actuaciones de comprobación de valores.
- h) La realización de actuaciones de comprobación limitada.
- i) La práctica de liquidaciones tributarias derivadas de las actuaciones de verificación y comprobación realizadas.
- j) La emisión de certificados tributarios.
- k) La expedición y, en su caso, revocación del número de identificación fiscal, en los términos establecidos en la normativa específica.
- l) La elaboración y mantenimiento de los censos tributarios.
- m) La información y asistencia tributaria.
- n) La realización de las demás actuaciones de aplicación de los tributos no integradas en las funciones de inspección y recaudación.

La Tesorería Local puede proponer Liquidaciones tributarias, pero no puede acordar o resolver actos administrativos dimanantes de dichas liquidaciones.

Este nuevo artículo supone la separación de funciones de gestión de ingresos respecto a la recaudación, pero pueden ser ejercidas de forma unívoca por el Tesorero Local.

Por un lado, la normativa atribuye a los Tesoreros Locales, múltiples competencias en materia de recaudación, con la posibilidad incluso de dictar actos administrativos como es la providencia de apremio (órgano

administrativo), en definitiva, aquellas funciones que el Reglamento General de Recaudación asigna a los Jefes de Dependencia de Recaudación.

La propia Jurisprudencia, ha separado los actos administrativos de la gestión tributaria, de los propios del procedimiento recaudatorio, para salvaguardar las garantías del procedimiento de gestión tributaria y de recaudación.

- C) La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores, agentes ejecutivos y jefes de unidades administrativas de recaudación, así como la entrega y recepción de valores a otros entes públicos colaboradores en la recaudación.

Muy importante el ser considerado el Tesorero como interlocutor único ante los órganos supramunicipales que se les tiene delegada la recaudación local.

- D) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y, en todo caso, resolver los recursos contra la misma y autorizar la subasta de bienes embargados.

La competencia para resolver el preceptivo recurso de reposición contra la providencia de apremio y reclamaciones contra la diligencia de embargo y resolver los recursos contra la misma dictada en el ámbito de aplicación de los tributos locales y otros ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, multas y sanciones pecuniarias, tal y como previene el art.108 LBRL, corresponde a la Tesorería de conformidad con lo establecido en el art. 5 del RFHN y 14.2.b) del TRLRHL.

- E) La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.

Fundamentalmente los expedientes de derivación de responsabilidad en el procedimiento recaudatorio.

1.2.2 ORDENANZAS FISCALES Y ORDENANZA GENERAL. FUNCIONES. ELEMENTOS ESENCIALES

Hemos definido la gestión de ingresos, explicitando que no se circunscribe solamente al ámbito tributario.

En la gestión de ingresos debemos tener en cuenta el TRLRHL en su art. 2, que establece que la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) "Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público".

El concepto de gestión de ingresos hay que considerarlo en sentido amplio: administración, planificación, control y organización, en la toma de decisiones de to-

dos los ingresos locales, incluido los de gestión tributaria que se contemplan en la letra b) anterior.

Una de las funciones asignadas a la Tesorería Local es la elaboración de las ordenanzas fiscales y la Ordenanza General que desarrolla la gestión, inspección y recaudación de los ingresos de derecho público.

La facultad de imponer y ordenar los tributos locales que se reconoce a las Corporaciones Locales, así como el consiguiente poder reglamentario cuya manifestación más típica son las ordenanzas fiscales, derivan tanto del reconocimiento constitucional de su autonomía para gestionar sus intereses respectivos como de la potestad tributaria limitada que la CE les atribuye, todo ello integrado dentro del principio general de legalidad y de la específica reserva de ley en el ámbito tributario.

La potestad reglamentaria de las entidades locales es la más importante e intensa de las prerrogativas de las Corporaciones Locales, ya que significa que éstas participan de la formación del ordenamiento jurídico administrativo que les es de aplicación.

Los arts. 137 y 140 de la CE garantizan la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses. Esta autonomía local obtiene también solemne reconocimiento con el tratado internacional que es la Carta Europea de la Autonomía Local de 15-10-1985. Además, disponemos del principio de suficiencia financiera para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye, debiéndose nutrir fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 142 CE),

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), señala que el Municipio, en su calidad de Administración Pública de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, ostenta una serie de potestades o facultades, entre las que se encuentra la *potestad reglamentaria*, o lo que es lo mismo, la capacidad de dictar normas jurídicas de carácter general y de valor subordinado a la Ley.

La autonomía de las Entidades Locales supone la capacidad de dictar normas reglamentarias (ordenanzas y reglamentos). Esta capacidad reglamentaria estará sometida al principio de jerarquía que se deduce del Estado de Derecho y del principio de legalidad.

La imposición y ordenación de tributos locales es una potestad tributaria derivada de las Haciendas Locales cuyo reconocimiento se recoge en el artículo 133.2 de la CE: "Las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes".

En este sentido las Ordenanzas deben ser un instrumento de consulta e interpretación clara para la aplicación de los tributos de la administración tributaria y ayude al cumplimiento de las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos.

Por un lado, las Entidades Locales *deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes Ordenanzas Fiscales Reguladoras de los mismos, y a esto le podríamos incluir el acuerdo de imposición y ordenación de los Precios Públicos.*

Además, la Entidad Local debe adaptar mediante la Ordenanza General, las normas estatales (LGT

y reglamentos de desarrollo) de gestión tributaria o recaudación a su peculiar régimen de organización y funcionamiento.

Distinguiremos por tanto entre ordenanzas fiscales (reguladoras de los tributos locales y precios públicos) y Ordenanza General que desarrolla la gestión, inspección y recaudación de los ingresos de derecho público.

La potestad reglamentaria de aprobar ordenanzas generales, es muy importante para las Entidades Locales para establecer procedimientos de gestión, recaudación e inspección, o normas especiales para la mejora de los procedimientos, que sean de carácter general para todos los ingresos de derecho público (por ejemplo: aplazamientos y fraccionamientos).

En general la Entidad Local puede adaptar mediante la Ordenanza General las normas estatales (LGT y reglamentos de desarrollo) de gestión tributaria o recaudación a su peculiar régimen de organización y funcionamiento, por ejemplo: lugar de publicación de las notificaciones por comparecencia además del BOE, exigencia o no de intereses de demora en fraccionamiento de pago en periodo voluntario y deudas de vencimiento periódico, competencias de los distintos órganos en la aplicación de los Tributos, etc...

MODELO ORDENANZA GENERAL.

- <https://transparencia.dipusevilla.es/export/sites/diputacion/es/publicidad-activa/.galleries/ind-16/texto-aprobacion-inicial/14-bis-Ordenanza-GENERAL-2020.pdf>

Artículo 53. – *Funciones del Tesorero.*

Extracto de algunas funciones

1. Dirigir el procedimiento recaudatorio en sus dos fases de período voluntario y ejecutivo.
2. Instar de los servicios internos provinciales y a otros entes, la colaboración necesaria para el correcto desarrollo de la gestión recaudatoria y en concreto las que se relacionan:
3. Dictar acuerdos de derivación de responsabilidad.
4. Autorizar la enajenación de bienes embargados mediante subasta, o si procede, concurso, y autorizar el procedimiento de adjudicación directa de los mismos.
5. Adjudicación de escritura pública ante notario de los bienes inmuebles subastados.
6. Resolución de los recursos interpuestos contra actos del procedimiento de embargo.
7. La concesión de aplazamientos y fraccionamientos de deudas en los términos contemplados en esta Ordenanza.
8. La declaración de fallidos de los deudores, y en su caso, la declaración de los créditos incobrables, en los términos contemplados en esta Ordenanza.
9. Declarar la prescripción de valores en el procedimiento recaudatorio.
10. Formular diligencias y actuaciones y resolver la suspensión del procedimiento de embargo.
11. Solicitar en los registros públicos las anotaciones preventivas de embargos.

Las Bases de ejecución en la gestión presupuestaria y la Ordenanza General que desarrolla la gestión, inspección y recaudación de los ingresos de derecho público, delimitan las competencias de la Tesorería, y son instrumentos que permiten dar seguridad jurídica a las funciones realizadas por la Tesorería Local