



**UNIVERSIDAD DE CASTILLA - LA MANCHA**

**TESIS DOCTORAL**

**LA TESORERÍA LOCAL COMO VALOR**  
**ESTRATÉGICO AL SERVICIO DE LA**  
**CORPORACIÓN LOCAL**

**EMILIO FERNÁNDEZ AGÜERO**

Talavera de la Reina, España  
2019

Versión revisada y final



**UNIVERSIDAD DE CASTILLA - LA MANCHA**

**DOCTORADO EN DERECHO**

**TESIS DOCTORAL**

**LA TESORERÍA LOCAL COMO VALOR  
ESTRATÉGICO AL SERVICIO DE LA  
CORPORACIÓN LOCAL**

Tesis Doctoral presentada por el Licenciado en Derecho  
**D. Emilio Fernández Agüero**

Bajo la dirección del Catedrático de Derecho Administrativo  
en la Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca,  
de la Universidad de Castilla – La Mancha  
**D. José Antonio Moreno Molina**

Talavera de la Reina, España

2019

Esta Tesis se ha defendido el 17 de septiembre de 2019 en la Facultad de Derecho del Campus de la Universidad de Castilla La Mancha en Cuenca. El Tribunal, formado por D. Carlos Francisco Molina del Pozo (Presidente), D<sup>a</sup> Consuelo Alonso García (Secretaria), y D<sup>a</sup> María Teresa Medina Arnáiz (Vocal), la ha otorgado la calificación de “Sobresaliente Cum Laude”.

## **EXTRACTO**

El presente estudio muestra el valor estratégico que aporta la Tesorería a la Corporación Local. Realiza un análisis histórico de toda la legislación en materia de tesorería local desde 1812, fecha en que la Constitución recoge expresamente las funciones de los depositarios, antiguos mayordomos, y hoy en día tesoreros.

Además, propone una encuesta cuyos resultados ponen de relieve datos importantes acerca de la visión de las funciones por los ejercientes de la Tesorería, las carencias y dudas que plantea su práctica, subrayando la difuminación de cometidos e incidencias que se generan dentro del área económica municipal y, sobre todo, el desconocimiento del potencial desarrollo que tiene la Tesorería para sumar valor estratégico a la organización. A continuación, tomando como base los resultados del análisis cualitativo de la normativa histórica y la de la encuesta, aventura posiciones, plantea cuestiones y problemas latentes en el ejercicio de la función tesorera y aporta posibles soluciones a los conflictos con el objeto de corregir tales disfunciones y mala praxis.

Y, por último, pone de manifiesto, ante el embrionario estado de maduración de la tesorería, la importancia de la automatización para la eliminación de tareas meramente operativas, la sistematización de procesos y la integración con el resto de la organización, poniendo especial énfasis en el análisis y la predicción de los escenarios futuros de liquidez lo que coadyuva la mejora continua en la toma de decisiones.

## **ABSTRACT**

This paper shows the strategic value that the Treasury brings to the Local Corporation. It performs a historical analysis of all local treasury legislation since 1812, when the Constitution expressly collects the functions of Depositors, former Stewards, and today Treasurers.

In addition, it proposes a survey whose results highlight important data on the vision of the functions by the practicing of the Treasury, the deficiencies and doubts that poses their practice, emphasizing the blurring of tasks and incidents that are generated within the municipal economic area and, above all, ignorance of the potential development of the Treasury to add strategic value to the organization. Then, based on the results of the qualitative analysis of the historical regulations and the survey, it adventures positions, raises issues and problems latent in the exercise of the Treasurer function and provides possible solutions to conflicts with the object of correcting such dysfunctions and malpractice.

And finally, it shows, before the embryonic state of maturity of the Treasury, the importance of automation for the elimination of purely operational tasks, the systematization of processes and their integration with the rest of the organization, putting special emphasis on the analysis and prediction of future liquidity scenarios that contributes the continuous improvement in decision making.

## AGRADECIMIENTOS

Son numerosas las personas e instituciones a quienes debo mencionar por su valiosa colaboración en este proyecto; sin su contribución, en mayor o menor grado, esta tesis no hubiera salido adelante.

Me gustaría mostrar el mayor de mis agradecimientos a mi director, el catedrático José Antonio Moreno Molina, que apostó porque este tema, poco conocido y escasamente tratado, pudiera llegar a investigarse bajo la cobertura y prestigio de la Universidad de Castilla-La Mancha.

También a varios excepcionales compañeros de profesión, como Antonio Cholbi, que me dio el empujón necesario para saltar al vacío. Manuel Fueyo, José Manuel Farfán, Jesús Matesanz y Adolfo Dodero, que respondieron a mis dudas, me aportaron conocimientos y lecturas y me pusieron en el camino adecuado para que este proyecto arrancara, sin olvidar a Juan José Sánchez Ondal, que me introdujo en la función recaudatoria, una de las cabezas más lúcidas y claras en esta materia y, aunque ya está jubilado, me ha permitido contrastar con él teorías e hipótesis en entretenidas charlas guiadas bajo la técnica que denomina “conocimiento intuitivo”.

Tampoco puedo dejar de agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), porque los años que llevo colaborando como profesor en la materia *Tesorería de las Entidades Locales* me han permitido conocer de primera mano el estado en el que se encuentran las tesorerías en los ayuntamientos y, sobre todo, cómo son vistas por quienes ejercen directamente esta función.

Y al Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina, donde presto mis servicios como Tesorero desde el 1 de mayo de 1997, fecha en la que tomé posesión en propiedad de la plaza tras la Resolución de 4 de febrero de 1997 de la Dirección General de la Función Pública que resolvió el concurso; tal puesto me ha permitido llevar a la práctica, como si de un campo de pruebas se tratara, la materialización de las ideas que han ido emanando del desempeño del trabajo cotidiano, personalizado este agradecimiento en el equipo de gobierno y autoridades, que han apoyado esta investigación durante los años que ha durado, por su *laissez faire* a todas las iniciativas propuestas que han tenido lugar en una época de monumental cambio, incrementado, además, por la implantación de la administración electrónica.

En la línea de agradecimientos a las instituciones es imprescindible citar al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL) y, especialmente, a su expresidente, Eulalio Ávila, que ha prestado su colaboración en la difusión de la encuesta que se ha llevado a cabo, remitiéndola tanto a los Colegios Provinciales como directamente a los encuestados, lo que ha permitido alcanzar una respuesta lo suficientemente significativa para obtener información académicamente contrastable.

Quiero evocar de forma entrañable a Josefa Domínguez Clemares, conocida por todos los que formamos parte del colectivo de funcionarios de habilitación nacional como *Pepita*, compañera de profesión, jubilada en el año 2004, y que fue una de las primeras mujeres que ingresó en el Cuerpo de Interventores Locales, a la que he entrevistado,

contribuyendo, de esta forma, a dar la perspectiva de género a la investigación. Imposible olvidar su trato humano, amabilidad y sencillez.

Agradecimiento expreso a todos los compañeros que ejercen las funciones de Tesorería en las entidades locales que han participado en la extensa encuesta (98 preguntas), por el tiempo que le han dedicado, pues gracias a la información que han facilitado es posible conocer la materia y el estado de las tesorerías en todos los municipios de España, entender la evolución que ha experimentado, sacar conclusiones y hasta proponer mejoras.

Quiero expresar mi gratitud sin límites a mi esposa e hijos por el tiempo que no les he dedicado durante estos años, en los que he desaparecido tardes, fines de semana y vacaciones. Espero poder compensar con creces tal ausencia.

También quiero dedicar una mención afectuosa a todo el personal de la Tesorería a mi cargo en el Ayuntamiento de Talavera, los compañeros con quienes comparto el día a día, que suelen decir, espero que solo sea de forma irónica, que me sufren diariamente.

Asimismo, a mi solícito vecino, José Ángel Llave Correas, historiador especialista en Edad Contemporánea, que me ha asesorado para documentar la parte histórica del trabajo.

A mi tía Concepción Agüero por la revisión de este texto.

Y, por último, una especial mención a la persona que con su colaboración y apoyo decisivo ha hecho que este trabajo sea posible, pues sin su ayuda este documento no existiría, Montserrat Valentina González Úbeda, que ejerce como Directora Económico Administrativa en el Ayuntamiento de Elche, con quien comparto el honor de ser profesor asociado en el INAP en la materia de Tesorería de las Entidades Locales, que ha servido de guía en la fijación de los objetivos iniciales, acompañándome en el camino, contrastando las continuas hipótesis, explotando la encuesta y salvando las dificultades que surgían a cada paso. Gracias Montse.

Y a los que no cito expresamente ya saben cuánto agradezco su ayuda. A todos, gracias de corazón.

Emilio Fernández Agüero

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento de comunicación sin la autorización escrita del autor. Derechos inscritos en el Registro de la Propiedad Intelectual con los números de asientos registrales 00/2019/3492 y 00/2019/3493.  
© Emilio Fernández Agüero, 2019

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>21</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>31</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO, FINALIDAD, ESTRUCTURA, ALCANCE Y LIMITACIONES</b> ..	<b>31</b>
1. CUESTIÓN PREVIA: ¿QUÉ ES LA TESORERÍA MUNICIPAL? .....	31
2. FINALIDAD DE LA TESIS. OBJETIVOS .....	36
3. METODOLOGÍA .....	38
3.1. Análisis cualitativo de la legislación .....	38
3.2. Encuesta a las personas que desempeñan el puesto de trabajo de tesorero .....	39
4. FORMATO .....	42
5. TRABAJOS PRELIMINARES.....	43
5.1. Programa de Investigación .....	43
5.2. Póster.....	44
5.3. Workshop.....	47
5.4. Consultas formuladas al Ministerio.....	47
6. ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	48
7. ALCANCE Y LIMITACIONES .....	51
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>53</b>
<b>TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA</b> .....	<b>53</b>
8. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA .....	53
8.1. Documentación de apoyo en el análisis histórico.....	54
9. BREVE REFERENCIA A LA SITUACION DE LA TESORERÍA ANTES DE 1812 .....	55
10. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS DISPOSICIONES DE 1812 A 2018.....	63
10.1. Año 1812. Constitución de 19 de marzo de 1812 .....	63
10.2. Año 1813. Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, por el que se decreta la Instrucción para el gobierno económico político de las provincias .....	66
10.3. Año 1823. Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias.....	69
10.4. Año 1834. Estatuto Real de 4 de abril de 1834 .....	73
10.5. Año 1837. Constitución de 18 de junio de 1837 .....	75
10.6. Años 1840-1843. Ley de organización y atribuciones de ayuntamientos de 1840/1843 .....	76
10.7. Año 1845. Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 8 de enero de 1845... 78	
10.8. Año 1845. Constitución de 23 de mayo de 1845 .....	81
10.9. Año 1845. Reglamento para la ejecución de la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos.....	82
10.10. Año 1845. Instrucción de 20 de noviembre de 1845 para los Alcaldes y Depositarios o Mayordomos de los Ayuntamientos en la ordenación de sus respectivas cuentas, y reglas a que se sujetarán las Secretarías de dichas corporaciones al intervenir los ingresos y gastos del Presupuesto 83	
10.11. Año 1849. Real Decreto de 24 de octubre de 1849, centralización de fondos en el Estado.....	85

10.12. Año 1855. Ley de 1 de mayo de 1855 de desamortización de Madoz.....	86
10.13. Año 1856. Ley de Organización y Administración Municipal de 5 de julio de 1856.....	88
10.14. Año 1865. Ley de 20 de septiembre de 1865 de Presupuestos y Contabilidad Provincial .....	91
10.15. Año 1865. Real Decreto de 20 de septiembre de 1865 que aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial .....	93
10.16. Año 1869. Constitución de 6 de junio de 1869.....	95
10.17. Año 1870. Ley provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870 .....	97
10.18. Año 1870. Ley municipal de 20 de agosto de 1870.....	99
10.19. Año 1870. Ley provincial de 20 de agosto de 1870 .....	101
10.20. Año 1876. Constitución de la Monarquía española de 30 de junio de 1876.....	102
10.21. Año 1876. Ley de 16 de diciembre de 1876. Reformando las leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870.....	104
10.22. Año 1877. Ley orgánica municipal y Ley orgánica provincial, de 2 de octubre de 1877 .....	107
10.23. Año 1886. Real Orden de 31 de mayo de 1886, unifica el sistema de contabilidad.....	110
10.24. Año 1886. Real Orden de 4 de octubre de 1886, sobre organización general del Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales.....	113
10.25. Año 1889. Real Orden de 3 de septiembre de 1889 sobre formación de cuentas municipales y provinciales.....	113
10.26. Año 1897. Real Decreto de 18 de mayo de 1897 por el que se aprueba el Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales .....	114
10.27. Año 1900. Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 que aprueba los Reglamentos de Secretarios de las Diputaciones provinciales y de Contadores de fondos provinciales y municipales .....	115
10.28. Año 1924. Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 .....	119
10.29. Año 1924. Real Decreto 23 agosto 1924, Reglamento Hacienda municipal .....	126
10.30. Año 1925. Estatuto provincial aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925 .....	131
10.31. Año 1930. Real Decreto número 1495, de 10 de junio de 1930, que aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de fondos de administración local .....	135
10.32. Año 1931. Constitución de 9 de diciembre de 1931 .....	143
10.33. Año 1931. Decreto de 16 de junio de 1931 que revisa normas aprobadas por la Dictadura. Derogación Reglamento cuerpo de Depositarios.....	145
10.34. Año 1934. Decreto del Ministerio de la Gobernación de 27 de febrero de 1934. Nombramiento como interventores a los depositarios que aprobaron la oposición .....	146
10.35. Año 1935. Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935.....	148
10.36. Año 1935. Ley municipal de 31 de octubre de 1935 .....	149
10.37. Año 1945. Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945.....	151
10.38. Año 1946. Decreto de 25 enero 1946, que regula provisionalmente las Haciendas Locales..	155
10.39. Año 1948. Decreto de 29 de diciembre de 1948 por el que se aprueba el nuevo texto del Estatuto de Recaudación.....	160
10.40. Año 1950. Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945 .....	163
10.41. Año 1952. Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración Local.....	167
10.42. Año 1952. Decreto de 4 de agosto de 1952, que aprueba el Reglamento de Haciendas Locales	

10.43. Año 1953. Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 .....	176
10.44. Año 1955. Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 .....	177
10.45. Año 1962. Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de Haciendas Municipales .....	181
10.46. Año 1963. Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria .....	182
10.47. Año 1966. Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local .....	184
10.48. Año 1968. Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación .....	186
10.49. Año 1969. Decreto 2260/1969, de 24 de julio, por el que se aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad.....	190
10.50. Año 1969. Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda .....	192
10.51. Año 1974. Decreto 3697/1974, de 20 de diciembre, sobre cobro de deudas tributarias de contraído previo, cobranza de deudas por valores-recibo y rendición de cuentas por los Recaudadores de Tributos del Estado .....	194
10.52. Año 1975. Decreto 687/1975, de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los Cuerpos Nacionales de Administración Local.....	195
10.53. Año 1975. Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local .....	196
10.54. Año 1977. Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la ley 41/1975.....	199
10.55. Año 1978. Constitución de 6 de diciembre de 1978 .....	202
10.56. Año 1981. Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales .....	204
10.57. Año 1985. Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local .....	205
10.58. Año 1986. Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.....	208
10.59. Año 1986. Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública .....	210
10.60. Año 1986. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.....	213
10.61. Año 1987. Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.....	214
10.62. Año 1988. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales .....	220
10.63. Año 1990. Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos .....	227
10.64. Año 1990. Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación .....	228
10.65. Año 2003. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, medidas para la modernización del gobierno local.....	230
10.66. Año 2003. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.....	237
10.67. Año 2004. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales .....	238
10.68. Año 2005. Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación .....	241

10.69. Año 2007. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.....	242
10.70. Año 2012. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .....	243
10.71. Año 2013. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local .....	246
10.72. Año 2017. 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 .....	248
10.73. Año 2018. 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 .....	250
11. ACONTECIMIENTOS RELEVANTES .....	255
12. CRONOGRAMA EVOLUTIVO DE LAS FUNCIONES DE TESORERÍA .....	260
13. CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA TESORERÍA .....	263
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>277</b>
<b>FUNCIONES ACTUALES DE LA TESORERÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES .....</b>	<b>277</b>
14. FUNCIONES DEL TESORERO.....	277
14.1. Configuración jurídica de la Tesorería. Regulación .....	277
14.2. Principios de la Tesorería .....	278
14.3. Funciones básicas de la Tesorería.....	280
14.4. Gestión de la Tesorería y <i>Cash Management</i> .....	286
14.5. Gestión del endeudamiento .....	317
14.6. Gestión de riesgos financieros .....	319
14.7. Análisis y diagnóstico de la Tesorería .....	322
14.8. Control de la Tesorería .....	331
14.9. Transparencia de la Tesorería.....	334
14.10. Mapa conceptual de las funciones de la Tesorería Local.....	336
15. CONTROVERSIAS SOBRE LAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA .....	338
15.1. ¿Le corresponde al Tesorero la gestión de ingresos, y cuál es su alcance? .....	339
15.2. ¿Qué diferencia existe entre procedimiento liquidatorio y procedimiento recaudatorio? Gestión tributaria integral.....	343
15.3. ¿Puede el Tesorero ser, a la misma vez, el Recaudador?.....	352
15.4. ¿Deben los actos recaudatorios ser dictados por el Alcalde?.....	357
15.5. ¿Puede ejercerse la recaudación por empresas privadas? .....	365
15.6. ¿Existe obligación de rendir cuentas de la recaudación ejecutiva?.....	370
15.7. ¿Deben depositar fianza los tesoreros municipales?.....	374
15.8. ¿Han desaparecido las certificaciones de descubierto?.....	379
15.9. ¿Han desaparecido las providencias de embargo?.....	381
15.10. ¿Quién resuelve los recursos contra la providencia de apremio? .....	383
15.11. ¿Siguen existiendo los mandamientos de pago y los mandamientos de ingreso?.....	386
15.12. ¿Qué unidad administrativa es la que debe proponer la expedición de las órdenes de pago? .....	390
15.13. ¿Debe dictarse resolución/decreto para aprobar las órdenes de pago? .....	396
15.14. ¿Cuál debe ser el orden por el que deben firmar los tres claveros? .....	398

15.15. ¿Puede pedir la Intervención informe a la Tesorería con motivo de fiscalizar la orden de pago para que se acredite si se cumple el PDF?.....	402
15.16. ¿Debe participar la Tesorería en la contabilidad? .....	405
15.17. ¿Deben los alcaldes y concejales firmar los documentos contables? .....	410
15.18. ¿El plan de disposición de fondos debe aprobarse todos los años? ¿Qué vigencia tiene?.....	412
15.19. ¿Cuál es el órgano municipal competente para aprobar las datas de obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados? .....	415
15.20. ¿Es el Tesorero Local un órgano directivo? .....	422
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>429</b>
<b>SITUACIÓN DE LA TESORERÍA DE LAS CORPORACIONES LOCALES .....</b>	<b>429</b>
16. EXPERIENCIA DE UNA MUJER PIONERA EN LA TESORERÍA LOCAL .....	429
16.1. La mujer en la Tesorería de las Entidades Locales .....	429
16.2. Entrevista a Dña. Josefa Domínguez Clemares.....	432
17. ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE LA TESORERÍA LOCAL. ENCUESTA .....	440
17.1. Elaboración de la encuesta .....	440
17.2. Ficha técnica de la encuesta .....	454
17.3. Resultados de la encuesta.....	455
17.4. Conclusiones de la encuesta.....	519
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>527</b>
<b>TRANSFORMACIÓN DE LA TESORERÍA .....</b>	<b>527</b>
18. DESARROLLO DEL POTENCIAL DE LA TESORERÍA .....	527
18.1. De Depositario a Tesorero estratégico .....	527
18.2. Estado de madurez de la Tesorería.....	531
18.3. Hacia la visibilización de la Tesorería .....	536
19. TESORERÍA ESTRÁTEGICA.....	537
19.1. Tesorería reactiva, proactiva y resiliente.....	537
19.2. Ejemplo gráfico de evolución de la Tesorería.....	541
19.3. Estatus estratégico de la Tesorería .....	542
19.4. Influencia del Tesorero estratégico .....	544
19.5. Planificación estratégica de la liquidez .....	547
19.6. Control estratégico de la Tesorería.....	549
20. ENTORNO DIGITAL.....	552
20.1. Aplicaciones informáticas o software específico de la Tesorería.....	552
20.2. Sistemas TIC para la gestión diaria de la Tesorería .....	556
20.3. Mercado europeo de servicios de pago .....	559
21. ORGANIZACIÓN ESTRATÉGICA .....	565
21.1. Gestión por procesos .....	565
21.2. Gobernanza y profesionalización de la Administración pública .....	567
21.3. Liderazgo y capacidad del servicio público .....	570

21.4. Liderazgo del Tesorero .....	572
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>575</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>584</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>599</b>
22. ANEXO 1. Textos seleccionados de las disposiciones normativas ordenadas por años.....	600
22.1. Año 1812. Constitución de 19 de marzo de 1812.....	600
22.2. Año 1813. Decreto CCLXIX, aprobado por las Cortes Generales y extraordinarias el 23 de junio de 1813, por el que se decreta la Instrucción para el gobierno económico político de las provincias	600
22.3. Año 1823. Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias .....	601
22.4. Año 1834. Estatuto Real de 4 de abril de 1834.....	603
22.5. Año 1837. Constitución de 18 de junio de 1837 .....	603
22.6. Años 1840-1843. Ley de organización y atribuciones de ayuntamientos de 1840/1843 .....	603
22.7. Año 1845. Ley de Organización y atribuciones de los ayuntamientos de 8 de enero de 1845	605
22.8. Año 1845. Constitución de 23 de mayo de 1845 .....	605
22.9. Año 1845. Reglamento para la ejecución de la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos .....	606
22.10. Año 1845. Instrucción de 20 de noviembre de 1845 aprobada por Real Orden de 28 de enero de 1846, para los alcaldes y depositarios o mayordomos de los ayuntamientos en la ordenación de sus respectivas cuentas, y reglas a que se sujetarán las secretarías de dichas corporaciones al intervenir los ingresos y gastos del presupuesto .....	606
22.11. Año 1849. Real Decreto de 24 de octubre de 1849, centralización de fondos en el Estado ...	607
22.12. Año 1855. Ley de 1 de mayo de 1855 declarando en estado de venta todos los predios, rústicos y urbanos, censos y foros, pertenecientes al Estado, al clero y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas.....	607
22.13. Año 1856. Ley de Organización y Administración Municipal de 5 de julio de 1856.....	608
22.14. Año 1865. Ley de 20 de septiembre de 1865 de Presupuestos y Contabilidad Provincial .....	609
22.15. Año 1865. Real Decreto de 20 de septiembre de 1865 que aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial .....	610
22.16. Año 1869. Constitución de 6 de junio de 1869.....	612
22.17. Año 1870. Ley provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública de 25 de junio de 1870 .....	612
22.18. Año 1870. Ley municipal de 20 de agosto de 1870.....	614
22.19. Año 1870. Ley provincial de 20 de agosto de 1870 .....	615
22.20. Año 1876. Constitución de la Monarquía española de 30 de junio de 1876.....	616
22.21. Año 1876. Ley de 16 de diciembre de 1876 reformando las leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870.....	617
22.22. Año 1877. Ley orgánica municipal de 2 de octubre de 1877 .....	617
22.23. Año 1886. Real Orden de 31 de mayo de 1886, unifica el sistema de contabilidad .....	618
22.24. Año 1886. Real Orden de 4 de octubre de 1886 sobre organización general del Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales.....	619
22.25. Año 1889. Real Orden de 3 de septiembre de 1889 sobre formación de cuentas municipales y provinciales.....	619
22.26. Año 1897. Real Decreto de 18 de mayo de 1897 por el que se aprueba el Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales .....	620

22.27. Año 1900. Real decreto de 11 de diciembre de 1900, aprueba los Reglamentos de Secretarios de las Diputaciones provinciales y de Contadores de fondos provinciales y municipales .....	621
22.28. Año 1924. Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924.....	624
22.29. Año 1924. Real Decreto de 23 agosto de 1924, Reglamento de la Hacienda municipal.....	626
22.30. Año 1925. Estatuto provincial aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925 .....	628
22.31. Año 1930. Real Decreto número 1495, de 10 de junio de 1930, que aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de fondos de administración local .....	633
22.32. Año 1931. Constitución de 9 de diciembre de 1931 .....	635
22.33. Año 1931. Decreto de 16 de junio de 1931 que revisa normas aprobadas por la Dictadura. (Derogación Reglamento cuerpo de Depositarios).....	636
22.34. Año 1934. Decreto del Ministerio de la Gobernación de 27 de febrero de 1934. Nombramiento como Interventores a los Depositarios que aprobaron.....	636
22.35. Año 1935. Ley de bases de régimen local de 10 de julio de 1935 .....	637
22.36. Año 1935. Ley municipal de 31 de octubre de 1935.....	638
22.37. Año 1945. Ley de Base de Régimen Local de 17 de julio de 1945.....	639
22.38. Año 1946. Decreto 25 enero 1946, regula provisionalmente las Haciendas locales .....	641
22.39. Año 1948. Decreto de 29 de diciembre de 1948 por el que se aprueba el nuevo texto del Estatuto de Recaudación .....	644
22.40. Año 1950. Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945 .....	649
22.41. Año 1952. Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local.....	652
22.42. Año 1952. Decreto de 4 de agosto de 1952, aprueba el Reglamento de Haciendas locales....	657
22.43. Año 1953. Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la Ley de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 .....	662
22.44. Año 1955. Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953.....	662
22.45. Año 1962. Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de Haciendas Municipales .....	665
22.46. Año 1963. Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.....	665
22.47. Año 1966. Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local .....	665
22.48. Año 1968. Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación .....	667
22.49. Año 1969. Decreto 2260/1969, de 24 de julio, por el que se aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad.....	670
22.50. Año 1969. Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda .....	674
22.51. Año 1974. Decreto 3697/1974, de 20 de diciembre, sobre cobro de deudas tributarias de contraído previo, cobranza de deudas por valores-recibo y rendición de cuentas por los Recaudadores de Tributos del Estado .....	680
22.52. Año 1975. Decreto 687/1975, de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los Cuerpos Nacionales de Administración Local.....	681
22.53. Año 1975. Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen local.....	683
22.54. Año 1977. Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, articula parcialmente la ley 41/1975 ..	685
22.55. Año 1978. Constitución de 6 de diciembre de 1978 .....	687

22.56. Año 1981. Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales .....	688
22.57. Año 1985. Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local .....	688
22.58. Año 1986. Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen Local.....	690
22.59. Año 1986. Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública.....	692
22.60. Año 1986. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales .....	693
22.61. Año 1987. Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional .....	694
22.62. Año 1988. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales .....	696
22.63. Año 1990. Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos .....	697
22.64. Año 1990. Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación .....	698
22.65. Año 2003. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, medidas para la modernización del gobierno local.....	701
22.66. Año 2003. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria .....	705
22.67. Año 2004. Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales .....	706
22.68. Año 2005. Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación .....	709
22.69. Año 2007. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.....	710
22.70. Año 2012. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera .....	713
22.71. Año 2013. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local .....	714
22.72. Año 2017. 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 .....	717
22.73. Año 2018. 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 .....	720

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Valor de los bienes desamortizados según Tortella.....	87
Tabla 2. Estatuto de Recaudación de 1948 .....	160
Tabla 3. Requisito presupuestario para la dotación del puesto de Tesorería .....	276
Tabla 4. Funciones del Tesorero.....	281
Tabla 5. Los objetivos del Tesorero y los medios para su consecución .....	294
Tabla 6. Tipos de cuentas bancarias de la Tesorería.....	299
Tabla 7. Modelo simple de Presupuesto de Tesorería .....	306
Tabla 8. Presupuesto de Tesorería anual.....	315
Tabla 9. Estado de Flujos de efectivo .....	324
Tabla 10. Comparativa de atribuciones, liquidación y recaudación de ingresos .....	364
Tabla 11. Diferencias entre Tesorería y Contabilidad .....	410
Tabla 12. Distribución del número de habitantes por CCAA y municipios .....	441
Tabla 13. Número y clases de entidades locales principales .....	444
Tabla 14. Evolución de la dotación de efectivos habilitados nacionales (BEPAP).....	446
Tabla 15. Tipo de puesto de funcionario habilitado nacional .....	448
Tabla 16. Puestos de trabajo con habilitación de Tesorería por sexos.....	449
Tabla 17. Entidades principales del Registro de EELL .....	451
Tabla 18. Reparto de Entidades locales principales por CCAA .....	451
Tabla 19. Distribución del número de encuestas y porcentaje de participación .....	455
Tabla 20. Número de participantes por meses .....	457
Tabla 21. Tipo de régimen de la entidad participante.....	458
Tabla 22. Sector institucional de las entidades participantes.....	459
Tabla 23. Número de tesoreros que son FHN.....	461
Tabla 24. Clasificación del puesto de trabajo de Tesorero .....	462
Tabla 25. El puesto de trabajo compatibiliza las funciones de Intervención y Tesorería .....	462
Tabla 26. Tipo de categoría de los interventores-tesoreros .....	463
Tabla 27. Perspectiva de género – titular de la Tesorería .....	464
Tabla 28. Edad de la persona que ejerce de tesorero/a .....	465
Tabla 29. Clasificación del subgrupo de función del puesto de Tesorero .....	466
Tabla 30. Forma de provisión del puesto de trabajo .....	467
Tabla 31. Tesorería y sector institucional .....	468
Tabla 32. Estructura organizativa de la Tesorería.....	470
Tabla 33. Dotación de recursos humanos de la Tesorería.....	470
Tabla 34. Personal del departamento por sexo .....	471
Tabla 35. Ejercicio de la función liquidadora y recaudadora .....	473
Tabla 36. Gestión de la providencia de apremio.....	474
Tabla 37. Existencia de una instrucción para la declaración de fallidos.....	475
Tabla 38. Existencia de cuentas restringidas de recaudación .....	476
Tabla 39. Grado de externalización de la recaudación .....	477
Tabla 40. Entidades Financieras gestoras y colaboradoras.....	478
Tabla 41. Tramitación de la orden de pago.....	480
Tabla 42. Notificación a los terceros de obligaciones y pagos .....	481
Tabla 43. Comprobación de la Tesorería de la orden de pago.....	482

Tabla 44. Existencia de servicio de caja de efectivo .....	482
Tabla 45. Cuenta bancaria donde efectuar el pago al interesado .....	483
Tabla 46. Firma mancomunada de los tres claveros.....	484
Tabla 47. Domiciliación bancaria de pagos .....	485
Tabla 48. Existencia del Plan de Disposición de Fondos.....	487
Tabla 49. Aprobación del Plan de Disposición de Fondos.....	487
Tabla 50. Existencia del Plan de Tesorería .....	488
Tabla 51. Aprobación del Plan de Tesorería .....	489
Tabla 52. Existencia de Presupuesto de Tesorería .....	490
Tabla 53. Plazo y actualización del Presupuesto de Tesorería.....	491
Tabla 54. Aprobación del Presupuesto de Tesorería.....	492
Tabla 55. Colocación de excedentes de liquidez.....	493
Tabla 56. Gestión del endeudamiento .....	495
Tabla 57. Contabilidad de la Tesorería .....	496
Tabla 58. Periodicidad del acta de arqueo.....	497
Tabla 59. Firma y documentos del acta de arqueo .....	497
Tabla 60. Conciliación y certificación bancaria.....	498
Tabla 61. Información fiable y posición de tesorería.....	499
Tabla 62. Utilización de programas específicos de gestión de tesorería.....	502
Tabla 63. Aplicaciones específicas de gestión de tesorería.....	503
Tabla 64. Alternativas al programa de gestión de tesorería .....	504
Tabla 65. Regulación propia de la Tesorería.....	505
Tabla 66. Existencia de procedimientos de gestión de tesorería .....	507
Tabla 67. Gestión de avales.....	507
Tabla 68. Elaboración de informes suministro información .....	509
Tabla 69. Transparencia de la información de Tesorería .....	510
Tabla 70. Publicación de los informes de morosidad y PMP.....	511
Tabla 71. Uso de Cuadro de Mando o indicadores de evaluación .....	513
Tabla 72. Control interno de la gestión de la Tesorería .....	513
Tabla 73. Grado de coordinación con centros de gasto.....	514
Tabla 74. La Tesorería aporta valor estratégico a la Entidad Local .....	516
Tabla 75. Clasificación del valor estratégico más importante por áreas de afinidad .....	516
Tabla 76. Comentarios y reflexiones de los participantes .....	517
Tabla 77. Reflexiones de los participantes, agrupadas por temática .....	517

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa de encuestas respondidas por CCAA.....	41
Ilustración 2. Poster sobre la Tesorería Local como valor estratégico .....	46
Ilustración 3. Documento de dación de cuenta 1695-1696.....	59
Ilustración 4. Documento de cargo y data .....	61
Ilustración 5. Diseño de posibles repartos de funciones de mayor a menor desconcentración. 236	
Ilustración 6. Cuadro de evolución cronológica de las funciones de la Tesorería Municipal... 262	
Ilustración 7. Funciones de la Tesorería .....	285
Ilustración 8. Cash Management.....	287
Ilustración 9. Representación de la unidad de caja .....	298
Ilustración 10. Flujos de ingreso del calendario fiscal de cobranza.....	310
Ilustración 11. Límites del endeudamiento .....	331
Ilustración 12. Mapa conceptual de la Tesorería de las Entidades Locales .....	337
Ilustración 13. Unidades Gestoras versus unidad recaudadora.....	344
Ilustración 14. Fases de ejecución del Presupuesto y Tesorería .....	395
Ilustración 15. Gráfico de la distribución de ayuntamientos y habitantes por CCAA.....	443
Ilustración 16. Evolución de los puestos de funcionario habilitados nacionales (BEPAP) .....	447
Ilustración 17. Puestos de trabajo con habilitación de Tesorería .....	449
Ilustración 18. Puestos de trabajo con habilitación de Intervención-Tesorería por sexos .....	450
Ilustración 19. Puestos de trabajo con habilitados nacionales por sexos .....	450
Ilustración 20. Distribución del número de encuestas obtenidas por municipios .....	456
Ilustración 21. Gráfico de participación por CCAA .....	457
Ilustración 22. Evolución de la participación durante el periodo .....	458
Ilustración 23. Tipo de régimen de la entidad participante.....	459
Ilustración 24. Sector institucional de las entidades participantes.....	460
Ilustración 25. Porcentaje de tesoreros que son FHN .....	461
Ilustración 26. Clasificación del puesto de trabajo .....	462
Ilustración 27. Desempeño simultaneo de las funciones de Intervención y Tesorería .....	463
Ilustración 28. Tipo de categoría de los interventores-tesoreros .....	464
Ilustración 29. Perspectiva de género – titular de la Tesorería .....	465
Ilustración 30. Edad de la persona que ejerce de Tesorero/a .....	466
Ilustración 31. Clasificación del subgrupo de función del puesto de Tesorero .....	467
Ilustración 32. Forma de provisión del puesto de trabajo .....	468
Ilustración 33. Tesorería y sector institucional .....	469
Ilustración 34. Dotación de recursos humanos de la Tesorería.....	470
Ilustración 35. Número de efectivos del departamento de Tesorería.....	471
Ilustración 36. Personal del departamento por sexo .....	472
Ilustración 37. Ejercicio de la función liquidadora y recaudadora .....	474
Ilustración 38. Gestión de la providencia de apremio.....	475
Ilustración 39. Existencia de una instrucción para la declaración de fallidos.....	476
Ilustración 40. Existencia de cuentas restringidas de recaudación .....	476
Ilustración 41. Grado de externalización de la recaudación .....	477
Ilustración 42. Entidades Financieras gestoras y colaboradoras.....	479
Ilustración 43. Tramitación de la orden de pago.....	480
Ilustración 44. Notificación a los terceros de obligaciones y pagos .....	481

Ilustración 45. Comprobación de la Tesorería de la orden de pago .....	482
Ilustración 46. Existencia de servicio de caja de efectivo .....	483
Ilustración 47. Cuenta bancaria donde efectuar el pago al interesado.....	484
Ilustración 48. Firma mancomunada de los tres claveros.....	485
Ilustración 49. Domiciliación bancaria de pagos .....	486
Ilustración 50. Existencia del Plan de Disposición de Fondos .....	487
Ilustración 51. Aprobación del Plan de Disposición de Fondos.....	488
Ilustración 52. Existencia del Plan de Tesorería .....	489
Ilustración 53. Aprobación del Plan de Tesorería .....	490
Ilustración 54. Existencia de Presupuesto de Tesorería .....	491
Ilustración 55. Plazo y actualización del Presupuesto de Tesorería.....	492
Ilustración 56. Aprobación del Presupuesto de Tesorería.....	492
Ilustración 57. Colocación de excedentes de liquidez.....	493
Ilustración 58. Gestión del endeudamiento .....	495
Ilustración 59. Contabilidad de la Tesorería .....	496
Ilustración 60. Periodicidad del acta de arqueo.....	497
Ilustración 61. Firma y documentos del acta de arqueo .....	498
Ilustración 62. Conciliación y certificación bancaria .....	499
Ilustración 63. Información fiable y posición de tesorería .....	500
Ilustración 64. Grado de fiabilidad de la posición diaria de la tesorería.....	500
Ilustración 65. Información contable fiable .....	501
Ilustración 66. Utilización de programas específicos de gestión de tesorería.....	502
Ilustración 67. Aplicaciones específicas de gestión de tesorería.....	504
Ilustración 68. Alternativas al programa de gestión de tesorería .....	505
Ilustración 69. Regulación propia de la Tesorería.....	506
Ilustración 70. Existencia de procedimientos de gestión de tesorería .....	507
Ilustración 71. Gestión de avales.....	508
Ilustración 72. Elaboración de informes suministro información .....	510
Ilustración 73. Transparencia de la información de Tesorería .....	511
Ilustración 74. Publicación de los informes de morosidad y PMP.....	512
Ilustración 75. Uso de Cuadro de Mando o indicadores de evaluación .....	513
Ilustración 76. Control interno de la gestión de la Tesorería .....	514
Ilustración 77. Grado de coordinación con Centros de gasto.....	515
Ilustración 78. Valores estratégicos más importantes agrupados por áreas de afinidad.....	517
Ilustración 79. Reflexiones de los participantes, agrupadas por áreas de afinidad .....	518
Ilustración 80. Modelo de maduración de la Tesorería de PwC.....	532
Ilustración 81. Modelo de maduración de la Tesorería de la AFP .....	534
Ilustración 82. Modelo de Tesorería y Madurez del Riesgo de Zanders .....	535
Ilustración 83. Tesorería reactiva y proactiva .....	539
Ilustración 84. Ejemplo de modelo de Tesorería.....	541
Ilustración 85. Planificación estratégica de la liquidez .....	548
Ilustración 86. Ejemplo de Cuadro de Mando de Tesorería.....	550
Ilustración 87. Procesos comunes de la Tesorería para un Ayuntamiento .....	567
Ilustración 88. Tesorería digital .....	572
Ilustración 89. Automatización en la Gestión de la Tesorería. Modelo de TAYA .....	573

## ABREVIATURAS

### Siglas

AALL	Administraciones locales
AEAT	Agencia Estatal Administración Tributaria (Agencia Tributaria)
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
BOP	<i>Boletín Oficial de la Provincia</i>
CCAA	Comunidades Autónomas
COSITAL	Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
DA	Disposición Adicional
DF	Disposición Final
DGAL	Dirección General de Administración Local
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EATIM	Entidad de Ámbito Territorial Inferior al Municipio
EELL	Entidades Locales
EF	Entidad Financiera
EEFF	Entidades Financieras
EM	Exposición de Motivos
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FHN	Funcionario de habilitación nacional
FJ	Fundamento Jurídico
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
IGAE	Intervención General del Estado
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OAAA	Organismos Autónomos
PDF	Plan de Disposición de Fondos
PM	Presupuesto Monetario (del Estado)
RAE	Real Academia Española
RD	Real Decreto
RLTGG	Remanente Líquido de Tesorería para Gastos Generales
SGFAL	Secretaría General de Financiación Autonómica y Local
SM	Su Majestad
STS	Sentencia Tribunal Supremo
STCu	Sentencia del Tribunal de Cuentas
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
VVAA	Varios autores

### Legislación

CC	Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, BOE núm. 206, de 25 de julio de 1889.
CCo	Real Decreto de 22 de agosto de 1885, por el que se publica el Código de Comercio.
CE	Constitución Española.
GACETA	Núm. 289 de 16 de octubre de 1885.
IMNCL	Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (Anexo: Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local)

LCSP 2017	LCSP Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGT	Ley General Tributaria (del año que corresponda).
LMLMOP	Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
LOEPYSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRBR	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
LSP	Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago.
LTIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
OHAP/2105/2012	Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
RCISPL	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.
RD 128/2018	RD 128/2018: 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.
RD 500/90	RD 500/1990 Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos
RD 636/2014	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 Administraciones 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.
RGAT	Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, BOE núm. 213, de 5 de septiembre de 2007.
RGLCAP	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
ROF	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

## INTRODUCCIÓN

Este estudio analiza la evolución de la figura del Tesorero desde la Constitución de 1812 hasta la actualidad, con la idea de avanzar en el desarrollo de su labor y sentar criterios novedosos para mejorar el servicio a la ciudadanía y para que su actividad sea visible y reconocida en una sociedad moderna.

Por una parte, se compilan las disposiciones producidas en dicho período que tienen relación con la materia, y, por otra, se investiga su continuidad en el desarrollo de sociedades futuras. El objeto de investigación es la figura del Tesorero de los ayuntamientos, que en épocas anteriores fue conocido como *mayordomo*, en otras como *depositario*, y, por último, como *tesorero*.

La investigación científica versa sobre un objeto reconocible y definido, el tesorero municipal, del cual se “dicen cosas que todavía no han sido dichas” y se revisan con óptica diferente las que existen, por lo que puede ser útil a terceros, y de ahí su relevancia, a la vez que suministra elementos para la verificación y refutación de las hipótesis que presenta (Eco, 2001, pág. 43).

Como consecuencia de las clases que impartía como profesor asociado de la materia de Tesorería en las Entidades Locales en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), tanto en los cursos de acceso tras haber superado las pruebas selectivas de Secretario-Interventor como en los de Interventor-Tesorero categoría de entrada, este último configurado como Máster a partir del curso 2016-2017, pude apreciar el gran desconocimiento que tenían los opositores recién aprobados de lo que era una Tesorería Local. Esta falta de noción en la profundidad del área, si bien en menor medida, también era trasladable a una parte de los habilitados nacionales que ya prestaban servicios en los ayuntamientos en puestos de tesoreros, interventores, secretarios, y secretarios-interventores, como se apreciaba en los cursos de formación descentralizada del INAP y en los que organizaba el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, COSITAL.

Su causa no era todo directamente achacable a tales funcionarios, sino que también eran corresponsables las condiciones del medio, que sitúa a tales empleados públicos frente al ejercicio de sus funciones normalmente con una formación escasa, para luego desempeñar sus puestos de trabajo con carencia de medios personales y, en la mayoría de los casos, también materiales, que dificultan su labor, ya de por sí exigente y cada vez más compleja por el alto grado del nivel de exigencia de una sociedad moderna, que demanda, además, continuos indicadores de transparencia basados en numerosas magnitudes de las que hay que informar periódicamente. Al trabajo que deben realizar se le ha añadido esta nueva carga, la de suministrar información.

El legislador ha contribuido también, de alguna forma, a esta situación mediante una extensa, repartida y poco clara normativa en materia de tesorería, que debe interpretarse para rellenar lagunas y evitar roces con el resto de los habilitados nacionales. La resolución de los problemas del día a día y el no pensar a largo plazo ha ayudado a que no se haya dedicado el tiempo necesario a cavilar por qué se hacen las cosas y cuál es su finalidad, lo que provoca un automatismo sin sentido que lleva, en ocasiones, a ejecutar procesos y tareas administrativas grotescas e ineficaces, que, afortunadamente, están siendo revisadas con motivo de la implantación de la administración electrónica y la racionalización que la misma implica.

En consecuencia, es preciso investigar la evolución que ha experimentado la función de la Tesorería en las entidades locales para ver si los antecedentes históricos arrojan alguna luz sobre la materia. Podría suceder que mirando al pasado esclarezcamos el futuro, y, de esta forma, un análisis histórico nos permita comprender la forma de proceder que seguimos en la actualidad, y, principalmente, lo que podemos mejorar en el mañana.

Llegados a este punto nos encontramos con un campo casi virgen en el que hay pocas referencias escritas, hecho que supone un incentivo más para invertir tiempo indagando en un intento por aclarar aspectos ahora confusos en esta área.

La figura del Tesorero ha sido denominada de diferentes formas a lo largo del tiempo: *mayordomo*, *cajero*, *depositario*, *clavero*, *tesorero*..., por este último término es conocido en la actualidad en el ámbito de la Administración Pública Local. En el sector

empresarial se suele asimilar el ejercicio de tales competencias con el Director Financiero, aunque sus atribuciones son diferentes.

En el momento inicial de arranque del presente estudio, el puesto de Tesorero de las entidades locales se encontraba un tanto denostado, en parte, quizás, como consecuencia de que la legislación era poco precisa en la concreción del ejercicio de sus funciones, que no estaban claramente definidas, y acaba por relegar a un limbo ocupacional administrativo al funcionario que desempeña este cargo, no aprovechando su cualificación profesional, generando disfunciones y enfrentamientos innecesarios con otros habilitados, principalmente los interventores, y no beneficiándose del enorme potencial en la gestión financiera que pueden desarrollar los tesoreros, que terminan, en muchos casos, convertidos en meros despachadores de pagos.

De esta forma, los tesoreros locales pasan a ser los grandes desconocidos de los habilitados nacionales. Su no preceptiva asistencia a los órganos colegiados de los ayuntamientos (Juntas de Gobierno Local y Pleno), donde asisten los secretarios y los interventores, su no intervención en las resoluciones o decretos, en donde participan los secretarios dando fe, su no mediación en todo proceso de gasto, como realiza el Interventor con la fiscalización previa, hacen del Tesorero un funcionario invisible, al que se le considera el último eslabón de la cadena administrativa como realizador del pago, sin tener en cuenta los trabajos que esto implica ni las otras funciones que su ejercicio conlleva, como la de recaudación, planificación financiera, etc. Todo ello provoca que en ocasiones se plantee cuál es el cometido de los tesoreros, ignorando, de esta forma, la desconocida gestión interna que, de forma callada, realizan para que todo siga su curso y vaya bien el servicio. De modo que cuando todo funciona correctamente, cuando los flujos de entrada y salida de fondos milagrosamente se han cuadrado y se consigue pagar a los proveedores y al resto de acreedores en plazo legal, menos se nota el esfuerzo realizado y más desapercibido pasa el ejercicio lúcido de las competencias.

En la presente tesis se van a investigar las funciones de los tesoreros de las entidades locales con la finalidad de ver la profundidad, el alcance y la importancia de estas. No son numerosas las fuentes documentales secundarias a las que poder acudir al

ser escasa la doctrina que ha tratado este tema, hecho que, aun a pesar de implicar una dificultad para el estudio, supone un reto y una especial responsabilidad a la vez al avanzar hipótesis para criterios y tratados posteriores.

Se llegará a mostrar, por tanto, que la Tesorería es el área estratégica y básica de cualquier organización. Solo desde su buena gestión se puede conseguir el cumplimiento puntual de las obligaciones, la obtención de la confianza de los terceros y de los empleados, incluso generar valor y rentas. Además, la buena gestión de la Hacienda Local ayuda al posicionamiento de la imagen de la organización como entidad fiable y solvente. Con todo, el buen funcionamiento de la Tesorería conlleva el sostenimiento de las finanzas públicas y, por lo tanto, el normal funcionamiento de los servicios públicos. Este aspecto es clave y favorece la toma de decisiones con un mayor grado de certidumbre. Por el contrario, una mala gestión de la Tesorería puede conducir directamente a la quiebra de la entidad.

La función de la Tesorería se encarga, básicamente, de gestionar los fondos y flujos monetarios y sus equivalentes, del control del endeudamiento y de la elaboración de los estados de planificación; este último aspecto tiene una enorme utilidad, ya que partiendo de los datos presentes e históricos se puede prever el comportamiento futuro.

A lo largo de esta investigación se indaga sobre cuáles son las funciones ejercidas por los tesoreros y se exponen aquellas que consideramos deben ser ejercidas en la actualidad por las tesorerías de las entidades locales. Se ofrece una breve panorámica histórica evolutiva buscando el nacimiento de la función pública como tal, sus competencias originarias, así como su reserva a unos funcionarios concretos, para situarnos en la sociedad moderna y estudiar y aclarar sus cometidos. A partir de ahí se desarrolla el grueso del trabajo, la búsqueda del valor añadido que aporta la Tesorería municipal a las corporaciones locales para poder afrontar los cometidos que la actualidad demanda de aquella como centro gestor de coste-beneficio, eje estratégico, dinámico y transversal que toma decisiones.

En definitiva, el estudio nos debe conducir a reflexionar sobre aspectos claves, como la revisión de las funciones del Tesorero, la cualificación y capacitación del personal adscrito al departamento de Tesorería, la organización administrativa del

departamento y la posible externalización de las tareas, las características que debe cumplir la información útil que se maneja y el análisis de los datos, el imprescindible uso de las nuevas tecnologías como herramienta facilitadora para la obtención de resultados eficientes, el diseño y adaptación de procesos de gestión compatibles con la administración electrónica, el establecimiento de medidas de buena gestión y de control interno de la Tesorería, así como la elaboración de estados para cumplir obligaciones de información y transparencia.

En el presente trabajo he seguido las pautas marcadas en el Programa de Investigación que se presentó a la Escuela Internacional de Doctorado en el que, respetando sus tiempos de ejecución, participé con la exposición de un póster en las V Jornadas Doctorales de la Universidad de Castilla-La Mancha celebradas el 6 de octubre de 2015 en Ciudad Real, lo que me permitió, dado el momento inicial de puesta en marcha de la tesis, trazar la senda y objetivos a alcanzar.

También he participado en el II Workshop organizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Inclusión Social y Políticas Públicas, celebrado el 10 de mayo de 2017 en el Campus Universitario de Talavera de la Reina, con la presentación de un *abstract* que llevaba por título *Las funciones de la Tesorería local*, en donde exponía el contenido en forma de mapa conceptual.

El estudio legislativo de la evolución de la figura de Tesorero se ha realizado desde la Constitución de 1812 hasta nuestros días. Había que fijar una fecha de inicio que sirviera de punto de partida y he optado por la primera Constitución Española, que, a la postre, resulta ser el texto normativo de mayor rango que ha recogido (y, por lo tanto, consagrado) la figura del Tesorero. Nos encontramos, pues, en los albores de la Edad Contemporánea.

La obtención de datos se ha realizado mediante una encuesta de ámbito nacional, para la que se ha contado con la valiosa colaboración prestada por COSITAL Nacional mediante una efectiva distribución de las encuestas que permitieran conocer la visión de los tesoreros.

Se incorpora al estudio la perspectiva de género mediante la recopilación y procesamiento de datos sobre diferentes variables relacionadas con el puesto de trabajo de tesorero/a de las entidades locales, forma de provisión, categoría, retribución, y distribución por sexo, así como una entrevista personal mantenida con una de las primeras mujeres en ejercer este cargo.

La Tesorería en la actualidad es entendida como dirección financiera; cierto es que tiene más recorrido, proyección y alcance en el sector privado, donde es más considerada y adquiere mayor relevancia que en la Administración pública, pero estamos convencidos de que en un futuro muy cercano las percepciones cambiarán y este puesto alcanzará la consideración que merece.

Hemos localizado a una organización privada que reúne a empresas y profesionales interesados en el ámbito de la tesorería denominada Asociación de Tesoreros de España, ASSET (Asociación Española de Financieros de Empresa). La inscripción de modo particular a este grupo nos ha permitido recibir sus publicaciones, compuestas fundamentalmente por revistas de periodicidad cuatrimestral (en la actualidad) que se vienen editando desde noviembre del año 2000; los ejemplares anteriores a nuestra suscripción los hemos consultado en el fondo bibliográfico de la Biblioteca del Banco de España en Madrid, calle Alcalá, 48. Con la suscripción a ASSET también hemos recibido las revistas en inglés TMI y The Treasurer.

En una etapa avanzada del trabajo ha sido aprobado un nuevo marco jurídico regulador de las atribuciones de los tesoreros de las entidades locales: 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, publicado en el BOE de fecha 17 de marzo de 2018. Esta norma vuelve a abordar, de forma colectiva, el régimen jurídico de los secretarios, interventores y tesoreros, efectuando, respecto a estos últimos, una ordenación detallada de sus atribuciones arrojando algunas competencias que se cuestionaban.

Consigue este RD 128/2018 sacar de la nebulosa a los tesoreros de las entidades locales y situarlos en un plano de pura gestión, imprescindible en el momento actual, con lo que se revaloriza su puesto y posición.

Este trabajo de investigación se presenta en cinco capítulos. El capítulo I va destinado al necesario marco metodológico, en donde se indica la forma en la que se ha trabajado y se fija la finalidad y objetivos de la tesis, su estructura, alcance y limitaciones. En el capítulo II estudiamos el pasado: 73 disposiciones normativas dictadas desde 1812 a 2018, en donde se realiza una panorámica histórica del progreso de la función tesorera en las EELL, concluyendo con un cronograma evolutivo de estas. El capítulo III va dedicado al presente, al análisis de la función tesorera en la actualidad y al pronunciamiento sobre las controversias que su ejercicio genera, arriesgándonos a emitir opiniones acerca de temas en los que no suele existir criterio o los que existen no se comparten o son contradictorios entre sí. En el capítulo IV se efectúa la constatación empírica de lo hasta ahora expuesto por medio de una encuesta, que se completa con una entrevista personal a una de las primeras mujeres que ejerció estas funciones. Por último, el capítulo V señala el futuro hacia donde tenemos que ir, y muestra el desconocido valor estratégico de la Tesorería de las entidades locales.

Con este estudio aspiramos a contribuir al avance de la disciplina a la que el trabajo va destinado, marcando un futuro a las tesorerías que hará su labor más visible y reconocida.



## CAPÍTULO I

### MARCO METODOLÓGICO, FINALIDAD, ESTRUCTURA, ALCANCE Y LIMITACIONES

#### 1. CUESTIÓN PREVIA: ¿QUÉ ES LA TESORERÍA MUNICIPAL?

Antes de abordar el campo de estudio es imprescindible, aunque sea mínimamente, mostrar en qué consiste, ¿qué es la Tesorería municipal?

El concepto de “tesorería” se presta a diferentes contenidos según el punto de vista del analista y el objetivo que se persiga. Además, como señala Eco, hay ciertos conceptos que ante la multiplicidad de significados que pueden contener es más fácil describirlos relacionando sus características que tratando de destilar su pura esencia (2009, pág. 217).

Su definición legal la aporta el artículo 194.1 del TRLHL al señalar que “Constituyen la tesorería de las entidades locales todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias”. Vemos que define la Tesorería desde un punto de vista material, entendiendo esta como la totalidad de sus recursos financieros, pero nada dice de la actividad que lleva a cabo, actividad que en el artículo 92 bis de la LRBRL se encuentra concebida como una función pública necesaria en todas las corporaciones locales, “cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”. Estas funciones que conforman el eje de su dedicación se encuentran recogidas en el artículo 196 TRLHL: recaudar los derechos y pagar las obligaciones, servir al principio de unidad de caja (mediante la centralización de todos los fondos y valores), distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones, responder de los avales contraídos y de las demás [actividades o funciones...] que se derivan de las anteriores.

De la conjunción de estos preceptos podemos concluir que la Tesorería de un ayuntamiento es una actividad eminentemente financiera, que debe llevar a cabo un funcionario singular (FHN) al cual se le reserva el ejercicio de esa función pública, y que su campo de actuación sobre el que ejercerá las atribuciones mencionadas abarca todos los fondos y valores de la Entidad Local.

Si en una Administración esta actividad es concebida como una función pública, por el manejo de fondos públicos y la responsabilidad que esto conlleva, en una organización privada, compañía mercantil, por ejemplo, tal ejercicio pierde su naturaleza de función pública aunque su actividad sea, en líneas generales, prácticamente similar a la de una Tesorería de una entidad local. Por este motivo nos pueden ayudar a su comprensión las explicaciones que aporta Ricard Mas acerca de lo que es una tesorería en el pre-prólogo del libro de Cortés Ibáñez & Cortés Ibáñez (Guía práctica de la Tesorería. De la A a la Z, 2010).

Este Tesorero de un grupo de marcas de moda multinacional, ante la pregunta que le hace una joven del departamento de marketing de su misma compañía sobre qué es un tesorero responde con una explicación sencilla pero clarificadora, la cual, por su carácter didáctico, nos tomamos la licencia de customizar. Ricard Mas explica a la joven que ella es una tesorera, y, ante su perplejidad, le pone un ejemplo sencillo. Le dice que el día anterior, cuando llegó a su casa, recogería las cartas del buzón, se sentaría en el sofá y abriría las del banco. Después comprobaría que los saldos de los que informa la entidad bancaria eran los correctos. Seguidamente, revisaría los apuntes descontados: el recibo de la luz, el del teléfono móvil, el de la cuota mensual del gimnasio..., de similares importes a los que vienen cargando, de modo que todo cuadre. Con estas actuaciones ya habría realizado la primera tarea de la tesorería: gestión de las cuentas bancarias, o control de estas para el conocimiento exacto de la posición. Habría conciliado mentalmente lo que el banco hubiera anotado, y verificado que no hubiese cargos indebidos y que nadie estuviera usando su cuenta fraudulentamente.

Más tarde es posible que transfiriera 150 euros de la cuenta corriente a la otra cuenta que tiene de ahorro —en la que va depositando lo cantidad que puede economizar para realizar un viaje en verano o para comprarse algún capricho o un imprevisible gasto extraordinario—, pero antes de hacer ese traspaso debería prever cómo van a evolucionar

sus finanzas hasta fin de mes. Aún le queda por pagar el recibo de la hipoteca, además de que, desgraciadamente, vence este mes el recibo anual del seguro del coche y tiene que ir a ver a su padre al pueblo, es su cumpleaños y ya está mayor, ¡y llevarle un buen regalo! No teniendo más ingresos que la nómina y los 400 euros que tiene de saldo, es insuficiente la previsión en esa cuenta corriente para afrontar los gastos que le van a cargar en breve. En esos momentos estaría acometiendo una ocupación muy importante en la tesorería: la planificación, en este caso a corto plazo, mediante la confección de un presupuesto de tesorería (presupuesto de carácter mensual).

Si no tuviese suficiente saldo en la cuenta para afrontar los gastos previsibles que vencerán antes de fin de mes no le quedaría más remedio que transferir el importe ahorrado en la otra cuenta y, además, pedir un crédito personal al banco para cubrir esa falta de liquidez coyuntural. Se conectaría por internet y realizaría en el acto una transferencia electrónica de una cuenta a otra, y el banco le cargaría, para su irritación, 3 euros de comisiones. Acabaría de gestionar su efectivo, *cash management*, otro de los cometidos de la Tesorería.

Al día siguiente iría al banco y negociaría con el director un crédito personal, vería en qué condiciones lo podría conseguir, aprovechando que tiene la nómina domiciliada y que todos los recibos los paga por esa entidad. De paso, se enfadará para conseguir que le quiten la comisión por gastos bancarios que le han cargado al haber hecho la transferencia. Aquí estaría realizando dos actuaciones más que son propias de la tesorería: la gestión del endeudamiento (en este caso a corto plazo), y la negociación bancaria. Puede que, incluso, tenga que ir a otros bancos porque no le gusten las condiciones que le ofrezcan en su entidad.

Además, cuando esté delante del director y le pregunte si el crédito lo quiere a interés fijo o variable, ¿qué le va a responder? ¡No tiene ni idea! Pensaría que debe conectarte a internet y obtener toda la información posible para ver cómo están los mercados financieros, no solo en cuanto a la evolución de los tipos, sino también sobre el resto de los gastos y comisiones que pueden acompañar a esta operación. Así pues, estaría realizando dos actuaciones más. La primera es la obtención de información, pues

es importantísimo estar actualizado en esta materia antes de cualquier toma de decisiones, y la segunda es la gestión de riesgos; luego tendría que decidir por qué tipo de interés se decanta, o por cuáles otras posibles alternativas.

Si se diera cuenta, concluye Ricard Mas, habría realizado prácticamente todas las tareas que conforman los pilares del funcionamiento de una Tesorería: gestión de cuentas bancarias, planificación (presupuesto de tesorería o previsión del flujo de caja), gestión del efectivo o *cash management*, gestión del endeudamiento, negociación bancaria, obtención de información, gestión de riesgos.

¿Son importantes para la organización esos procesos y esas gestiones y decisiones adoptadas? Indudablemente sí, pues si no, concluye, se corre el riesgo de ir a la quiebra o bancarrota.

Es una visión simplista, pero si trasladamos esas gestiones a una Administración Local tendremos relacionados los cometidos y las funciones de una Tesorería. Habría que añadir algunos ingredientes, de partida, el número y volumen de cuentas y operaciones a verificar, conciliar y gestionar, que ya no será el mismo que una economía doméstica. Además, debemos tener en cuenta la estricta normativa garantista existente en el manejo de fondos públicos que, mediante los procedimientos establecidos en la tramitación de los gastos e ingresos públicos, intenta eliminar todo atisbo de arbitrariedad y facilitar los controles.

Podemos afirmar, pues, que no se puede sostener una Administración Pública sin una gestión adecuada de la tesorería. Lo verdaderamente llamativo, lo curioso, es que cuando la Tesorería Local funciona bien y todo va sobre ruedas, nadie se entera, ni, en consecuencia, se la valora. Cuando los ingresos se producen en los plazos previstos y los pagos con la asiduidad legal requerida, la gestión de la tesorería pasa totalmente desapercibida, sin llamar la atención, sin que nadie aprecie el gran trabajo que se esconde debajo de ese, al parecer, natural resultado.

Sin embargo, cualquier mínimo despiste o un error o descuadre, puede llegar a ocasionar un trastorno y perjuicio económico enorme a la Corporación. Pensemos, por ejemplo, en pagar las cuotas sociales un día más tarde por cualquier circunstancia: no

recogida de firmas, no conciliación previa, no previsión de existencia de saldo. Esta distracción nos costaría un recargo de un 20 %. O satisfacer unos días más tarde la nómina a los empleados (los cuales ya tienen sus disposiciones y pagos previstos en función al día previsible que lo pensaban recibir), o pagar con demora, fuera del plazo legal, a proveedores, con la consecuente exigencia gravosa del interés de morosidad; y si atendemos al otro punto de vista, el de los ingresos, puede darse el caso de no poner al cobro en los plazos marcados en el calendario fiscal los padrones, demorando de esta forma la entrada de ingresos y generando conflictividad innecesaria con los contribuyentes. Todas estas actuaciones provocan insuficiencia financiera y, además, el descrédito como Administración Pública.

“La gestión de Tesorería es una actividad que tolera mal los errores...” (Cortés Ibáñez & Cortés Ibáñez, 2010, pág. 5). Una incidencia en pagos o cobros en la Tesorería alcanza una significación más relevante que la que pudiera darse en otra unidad administrativa, en donde una demora en la resolución de un expediente no sería nada más que eso, una actuación que se realizará con unos días de retraso, sin mayor repercusión, normalmente, que el cabreo del interesado.

Trasladando todos estos cometidos al ámbito local, ¿qué es la Tesorería de una entidad local? Si centramos el foco en el punto de vista orgánico, en las personas que llevan a cabo la actividad, y avanzamos en su contenido, podríamos aseverar que la Tesorería de un ayuntamiento es la unidad administrativa encargada de planificar la proyección financiera de flujos de entradas y salidas de fondos, que se encarga de una adecuada gestión integral de los ingresos para poder atender puntualmente los pagos que generen las diferentes áreas de la Entidad, con las que deberá tener una constante y fluida información para que la ejecución de sus proyectos se realice de forma financieramente sostenible.

En consecuencia, la Tesorería no debe ser un compartimento estanco, independiente y separado del resto de áreas municipales sin relacionarse con ellas. Al contrario, al ser la Tesorería el último eslabón de la cadena en cuanto a cobros y pagos, que son originados, precisamente, por la actividad de otras áreas, la relación entre todas

ellas debe ser fluida para que la maquinaria de la organización, que mueve las masas del circulante, trabaje con un rendimiento óptimo. De ahí que los hermanos Cortés Ibáñez señalen que la Tesorería es un “instrumento que debe de servir de apoyo al resto de áreas, colaborando y compartiendo proyectos con ellas, aportando nuestros conocimientos para conseguir mejores resultados y mayor valor añadido” (2010, pág. 529).

En consecuencia, afirmamos que un Ayuntamiento precisa de un Tesorero que ejerza todas esas funciones y cometidos, pues, de lo contrario pelagra su propia existencia y sostenibilidad. Por otra parte, no solo la presencia del Tesorero garantiza la sostenibilidad de la organización, sino que es necesaria su buena gestión, como expondremos más adelante.

## **2. FINALIDAD DE LA TESIS. OBJETIVOS**

La finalidad principal de la presente tesis es mostrar que la Tesorería supone un valor estratégico para la Corporación Local.

Para llegar a dicha conclusión debemos atravesar varias metas volantes, a modo de objetivos específicos. La primera es estudiar el pasado, de dónde venimos, para exponer los conocimientos adquiridos de las funciones de los tesoreros a lo largo del tiempo, lo que nos ofrecerá una panorámica histórica analizando, durante este recorrido, la trayectoria de sus cometidos. La segunda es estudiar el presente, las funciones que el tesorero de las EELL ejerce en la actualidad.

Posteriormente, comprobamos el grado de conocimiento que poseen los funcionarios que ejercen la tesorería local acerca del contenido de su puesto de trabajo y la extensión de sus atribuciones por medio de un estudio empírico basado en la formulación de una encuesta, de la que se obtendrán los resultados tras la explotación de los datos aportados.

A partir de esos pilares, con el desarrollo de las perspectivas de futuro, la Tesorería adquirirá el debido reconocimiento. Ciertamente es que una buena gestión de la Tesorería Local proporciona un gran valor para la organización, pero si al “buen hacer” le añadimos las palancas que facilitan las nuevas tecnologías y los modelos de gestión basados en el

conocimiento e interconexión, ese valor añadido crece y se convierte en estratégico y fundamental, ya que consigue profesionalizar la Tesorería y mejorar también el cumplimiento de las crecientes exigencias de la gestión de las finanzas públicas en un entorno global.

A esta serie de factores, y junto a la incorporación de las nuevas tecnologías, debemos añadir la influencia de las medidas de control y estabilidad presupuestaria cursadas desde la Unión Europea, la transparencia en la rendición de cuentas, la asignación y distribución de recursos, la evolución de la gestión financiera y el límite al endeudamiento, que, unido a una dispersa regulación de la Tesorería de las entidades locales abren un espacio necesario para investigar y concertar cuáles deben ser las funciones del Tesorero en estas organizaciones, apuntando propuestas valientes y arriesgadas que le den contenido y lo sitúen como centro gestor de beneficios y generador de valor.

Tras el estudio, investigación y desarrollo de las teorías propuestas, deben alcanzarse los siguientes objetivos:

- 1º.- Definir y establecer de forma clara y precisa las funciones del personal habilitado como Tesorero/a en el marco de unas entidades locales más modernas.
- 2º.- Incrementar la eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios de las tesorerías en las administraciones locales.
- 3º.- Visibilizar el ejercicio de la función tesorera.
- 4º.- Promover que el legislador estatal regule las funciones de la Tesorería en un Reglamento propio.

Además, por el camino se habrán conseguido aclarar numerosas dudas y disfunciones que se producen en el ejercicio de la función tesorera, intentando sentar criterios lo suficientemente razonados para que puedan ser extendidos y aplicados por el colectivo, consolidando esta función pública y sus implicaciones, así como la imposibilidad de que sea prestada por el sector privado y, por tanto, deba ser reservada a los Funcionarios de Habilitación Nacional (FHN).

### 3. METODOLOGÍA

El procedimiento utilizado para alcanzar los objetivos propuestos que rige la presente investigación ha sido:

1º.- Análisis cualitativo (*think data*) de la legislación histórica y de la normativa actual.

2º.- Encuesta a los tesoreros en ejercicio y análisis de datos de los resultados obtenidos con entrevista personal para tratar el apartado de género.

3º.- Proyección de la Tesorería: perspectivas de futuro

Se estudia el pasado, se analiza el presente, y se proyecta el futuro.

Este diseño, trazado inicialmente para la investigación, contiene todas las variables necesarias a tener en cuenta, además de posibilitar una buena herramienta para recolectar datos directamente de los titulares que vienen ejerciendo la función tesorera, lo cual permitirá alcanzar los objetivos señalados.

#### 3.1. Análisis cualitativo de la legislación

Utilizando un método histórico crítico se realiza un análisis cualitativo de toda la legislación histórica que, como antecedente, sirve de base documental. Esta parte de la tesis es de compilación. Ha sido larga y fatigosa, dando un resultado, como se podrá apreciar, bastante extenso, pero era preciso, antes de empezar a investigar, tener claras las ideas y organizar una buena documentación previa (Eco, 2001, pág. 19).

Este *think data* nos lleva al conocimiento de la función de Tesorería de las entidades locales y a su desarrollo a lo largo del tiempo. Vamos a ver cómo han ido evolucionando estos cometidos en España, unas veces expandiéndose y otras replegándose, no siempre en función del régimen político existente, pero sí, sobre todo, en función de la aparición de otras figuras que se incorporan al servicio de los ayuntamientos, que al acaparar nuevas funciones desplazan a los mayordomos, depositarios o tesoreros a áreas más indefinidas y difusas.

Se analizan, de esta forma, normas de todo tipo, sin importar su rango jerárquico, siendo el común denominador de todas ellas la Tesorería Local. Existen otras normas que afectan a las entidades locales, pero no se han citado ni se realiza su estudio por considerar que no afectan al tema tratado.

### **3.2. Encuesta a las personas que desempeñan el puesto de trabajo de tesorero**

Como forma de obtención de datos masivos que permitiera conocer cómo es vista la función tesorera por sus propios ejercientes lanzamos una encuesta a todos los tesoreros de las entidades locales de España, tanto de ayuntamientos como de diputaciones provinciales. Esta encuesta se ha podido llevar a cabo gracias a la colaboración del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de ámbito nacional (COSITAL).

Con los resultados de la encuesta se ha alcanzado una muestra lo suficientemente representativa de la población afectada que posibilita calificar que la información obtenida goza de valor académico y rigor científico. El elevado número de datos obtenidos supone una valiosa información estructurada.

La encuesta contiene 98 preguntas, de las cuales 96 son de respuesta cerrada y las dos últimas son de respuesta abierta, facilitando así la opinión de forma libre y sin cortapisa. No requiere identificación nominal del encuestado y no existe ningún campo obligatorio, aunque se posibilita, si se desea, indicar la Entidad Local sobre la que se responden las preguntas.

Las preguntas formuladas realizan un barrido a lo largo de todos los aspectos de la Tesorería, inquiriendo acerca del ejercicio de la función recaudatoria de derechos — así como su enlace con la función liquidatoria de estos—, la utilización o no de EEFF colaboradoras, el procedimiento y la realización del pago de obligaciones, sobre cómo realiza la distribución de la liquidez en el tiempo, si existe plan de disposición de fondos, presupuesto de tesorería, plan de tesorería, la gestión del endeudamiento, la contabilidad

de la Tesorería, el uso de las nuevas tecnologías, transparencia... para finalizar con dos preguntas abiertas:

Pregunta 97	Si cree que la Tesorería aporta algún valor estratégico a la Entidad Local, ¿podría mencionar cuál considera el más importante?
Pregunta 98	Si lo desea, puede realizar algún comentario, aclaración o sugerencia al presente cuestionario. Gracias por su participación.

Las respuestas ofrecidas se han explotado, intentando, en la medida de lo posible, realizar cruces de información para que aportaran mayor valor a los datos. En cuanto a la información facilitada por los participantes en las preguntas de respuesta libre se ha procesado agrupando los contenidos en varios apartados para su mejor análisis e interpretación.

Tres meses ha sido el plazo otorgado para responder la encuesta: del 24 de julio de 2017 al 24 de octubre de 2017.

Nos ha llamado la atención la escasa participación en la encuesta de los tesoreros locales de Navarra, a los que no hemos podido contactar a través del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros. Indagando sobre tal circunstancia vemos que el ejercicio de las funciones de secretaría, intervención y tesorería no se encuentra atribuido en dicha Comunidad a los Funcionarios de Habilitación Nacional, sino a los Funcionarios Habilitados por la Comunidad Foral. Tal singularidad está recogida en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, cuyo texto, publicado en BON número 84, de 13 de julio de 1990 (corrección errores en BON de 15/10/1990), permite a la Administración de la Comunidad Foral —habilitada por la DA 3ª de la Ley 7/1985— conferir en su territorio la habilitación para el ejercicio de estas funciones<sup>1</sup>.

---

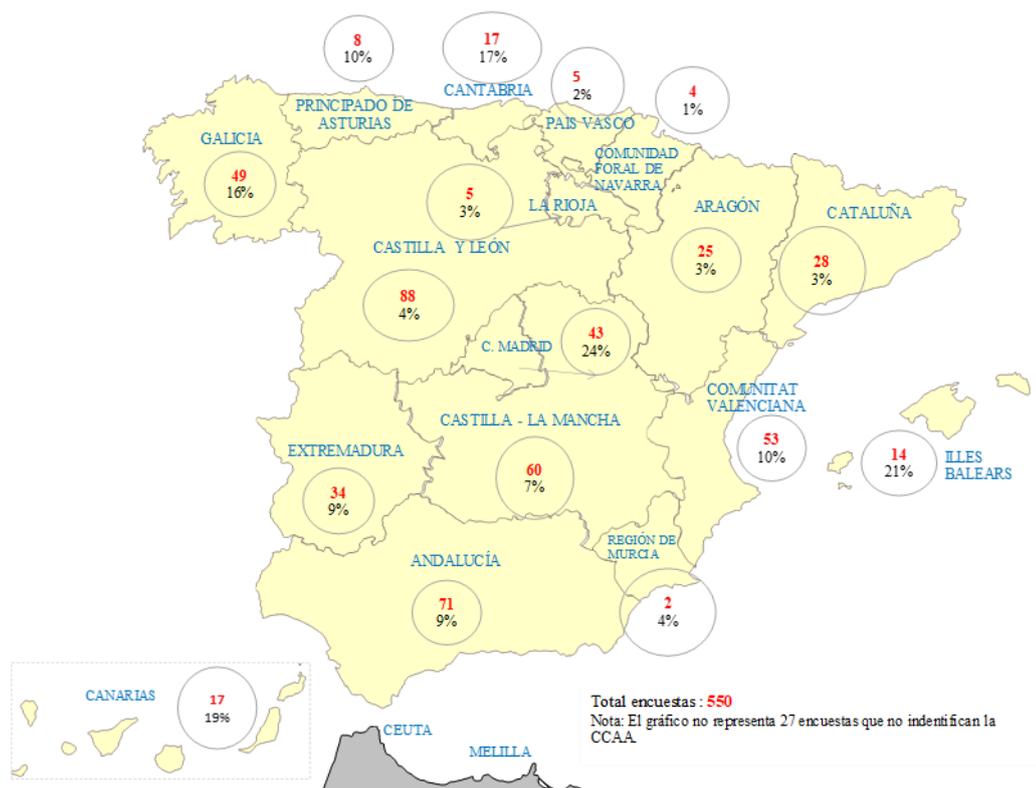
<sup>1</sup> El artículo 234 del título VII, Personal al servicio de las EELL de Navarra, señala: “Descripción y ejercicio de funciones públicas necesarias. 1. Son funciones públicas necesarias en todas las entidades locales de Navarra: a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo. b) La de Intervención, comprensiva del control y fiscalización interna, del asesoramiento y gestión económica-financiera y presupuestaria y de la contabilidad. c) La de Tesorería, comprensiva de las funciones de manejo y custodia de fondos y de recaudación.

Con carácter general, el ejercicio de las funciones públicas de Secretaría e Intervención, queda reservado exclusivamente a personal funcionario con habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral, mientras que las correspondientes a las funciones de Tesorería y las que impliquen

El mapa que se ofrece a continuación representa la distribución y localización geográfica de la muestra en relación con el grado de respuesta al cuestionario enviado, es decir, el porcentaje obtenido de las encuestas con respecto a los posibles por cada Comunidad Autónoma, si bien 27 entregas no identifican la procedencia al no ser obligatoria ninguna de las preguntas propuestas. La ilustración 1 tiene conexión con el apartado de la tesis “17.3.1.2. Distribución teórica de la participación”, y en concreto, con la “Tabla 19. Distribución del número de encuestas y porcentaje de participación”.

El balance final de participación, por Comunidades Autónomas, ha sido el siguiente:

*Ilustración 1. Mapa de encuestas respondidas por CCAA*



Tras el análisis y explotación de los datos, el cuantitativo estadístico que proporciona la encuesta ha permitido mostrar lo que sospechábamos: la poca proyección

---

ejercicio de autoridad podrán ser ejercidas conforme a las determinaciones establecidas en la presente Ley Foral.”

que se hace de la Tesorería Local al reducir sus cometidos a meras ejecuciones materiales, tareas operativas, sin que se realice planificación o proyección alguna, lo que nos lleva a sostener el desconocimiento que se tiene de la función tesorera.

### **3.2.1. Perspectiva de género en la Función Local con Habilitación Nacional**

Nos parecía idóneo mantener una entrevista personal con una de las mujeres que fue pionera en el desempeño de estos puestos de FHN cuando se implantó el sistema de oposición libre, pues nos permitiría vislumbrar la diferencia en el tratamiento que otorgaba el legislador a la mujer respecto del hombre en la normativa reguladora al acceso al Cuerpo Nacional de estos funcionarios.

Se analiza la normativa de la época que vetaba el acceso de la mujer a dichos puestos, al establecer como requisito ser varón, hasta el momento en que se levantó tal restricción en los procesos selectivos en los que se alcanzó, de esta forma, al menos, la igualdad de género en el plano normativo.

Los datos más relevantes que resultan de interés para la materia tratada se extraen de la encuesta que realizara Carrasco Belinchón (1975), datos que sirven de punto de partida al formulario de preguntas entregado a la entrevistada, donde se puede contrastar y comprobar la evolución producida hasta nuestros días.

## **4. FORMATO**

Nos hemos encontrado con multiplicidad de normas de estilo y formato en cuanto a la presentación del texto y la realización de las citas, desde el tipo de letra, su tamaño, los márgenes del documento, la separación entre párrafos, así como la diferente forma de citar libros, artículos e incluso citas dentro del propio texto; todo ello variaba según el modelo que se siguiera, pues no existe un patrón aprobado que, de forma normalizada, pudiera aplicarse al documento.

Ante esta situación he optado por utilizar como estándar el *Manual de Normas APA<sup>2</sup> 2019*, sexta edición, por considerar que es el modelo más extendido en la actualidad para el ámbito académico, el que mayor difusión posee y el que se está imponiendo frente a otras normas de estilo de universidades y organismos, si bien he introducido en él una leve alteración, pues en las referencias bibliográficas este formato americano prevé describir al autor con su apellido completo y solo con la inicial del nombre, lo que nos parecía escaso y poco inclusivo, dando escasa o nula visibilidad a las mujeres autoras que se citan, pues se podía confundir sus iniciales con nombres masculinos (ej. M, Manuel, en lugar de María, etc.). Por tal motivo se ha optado por editar manualmente, uno a uno, el nombre completo de los autores citados.

Acompañan al índice de contenidos un anexo de todas las disposiciones normativas analizadas, un índice de tablas y otro de ilustraciones. En el pie de cada tabla o ilustración se indica la fuente u origen, excepto cuando es de elaboración propia, en donde, para no resultar reiterativo, he optado por suprimir el pie de cada una de ellas.

## **5. TRABAJOS PRELIMINARES**

En el camino a la consecución de la tesis se han realizado diversos trabajos previos que han coadyuvado al objetivo final. Los que se han documentado son:

### **5.1. Programa de Investigación**

La metodología descrita se hizo constar en el Programa de Investigación presentado y aprobado por el Departamento, habiéndonos ajustado en la ejecución de las actividades al cronograma previsto.

---

<sup>2</sup> Las normas APA son un conjunto de estándares creado por la American Psychological Association con la finalidad de unificar la forma de presentación de trabajos escritos a nivel internacional, diseñada especialmente para proyectos de grado o cualquier tipo de documentos de investigación.

## 5.2. Póster

La fortuna quiso que se organizaran las V Jornadas Doctorales de la Universidad de Castilla-La Mancha justo la primera semana en la que este doctorando había sido admitido en los estudios de tercer ciclo en dicha Universidad (octubre de 2015, curso académico 2015/2016).

Aunque el tema de investigación que quería abordar era conocido, nos encontrábamos en un momento inicial para poder vislumbrar todo el contenido y estructura del trabajo que debía emprender; no obstante, decidido a participar en tal encuentro de forma activa, intenté avanzar el germen de la futura tesis, que en ese momento era prematuro anticipar, con la presentación de un póster en dichas jornadas, celebradas el 6 de octubre de 2015 en Ciudad Real. Consideraba que tal esfuerzo permitiría progresar posteriormente en su desarrollo.

Las personas interesadas que se acercaron para atender la breve presentación del póster pudieron visualizar, en un solo documento gráfico, todo lo que pretendía volcar en la tesis que estaba arrancando, los pilares y estructura del futuro trabajo y los objetivos propuestos, cómo pretendía desarrollar la investigación, los resultados, las referencias más significativas y las conclusiones.

De esta forma pudieron escuchar las explicaciones de que el Tesorero Local es como un director de orquesta que trata, con los medios de que dispone, de la sostenibilidad de las finanzas y de los servicios públicos, realizando sus cometidos desde su centro gestor estratégico de costes/beneficio que es la propia Tesorería Municipal, dependencia dinámica y transversal que implica a toda la organización en donde se toman decisiones que afectan a su sostenibilidad, de ahí su importancia y su necesaria participación en las medidas económico financieras que vayan a adoptarse.

Ahora, unos años más tarde, nos alegramos de haber seguido el ambicioso programa diseñado por la valiosa información que se ha obtenido en algunas partes del camino recorrido, principalmente en la ejecución de la encuesta, así como del amplio conocimiento que sobre la materia ha aportado el estudio de la panorámica histórica sobre

las disposiciones más relevantes que incumbían al asunto a tratar, hecho que me ha permitido abordar numerosos aspectos controvertidos.

Todo ello culmina con la constatación, ya intuida, de que se desconoce el valor estratégico que aporta la Tesorería a las EELL, aseveración acreditada con el resultado de las encuestas, pues nos centramos, principalmente, en las cuestiones de intendencia diaria que impiden ver el expectante futuro que nos aguarda mientras nos entretenemos en numerosos aspectos menores, *roba-tiempos*, y en continuas discusiones relativas a tareas operativas diarias y su competencia, a varias de las cuales se intenta dar respuesta en el apartado 15. “Controversias sobre las funciones de la Tesorería”.

El póster que se presentó a las Jornadas se acompaña a continuación.

Está estructurado en dos columnas verticales en las que se representa, mediante divisiones en cuadrículas, estos contenidos: resumen, objetivos, resultados, desarrollo de la investigación, referencias más significativas y conclusiones.

*Ilustración 2. Poster sobre la Tesorería Local como valor estratégico*

**V Jornadas Doctorales De La Universidad De Castilla-la Mancha**



Departamento de Derecho Administrativo. UCLM

**LA TESORERÍA LOCAL COMO VALOR ESTRATÉGICO AL SERVICIO DE LA CORPORACIÓN LOCAL**

Autor: **Emilio Fernández Agüero**  
Em: [tesorero@talavera.org](mailto:tesorero@talavera.org)

Director: **José Antonio Moreno Molina**

**RESUMEN**



Sostenibilidad de las finanzas y de los servicios públicos.  
Evolución de los cometidos que la actualidad demanda de una tesorería municipal como centro gestor de coste-beneficio, estratégico, dinámico y transversal que toma decisiones.

**DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN**



1. Lectura y estudio de la bibliografía existente.
2. Análisis de la gestión de tesorería en el sector privado.
3. Encuesta a una muestra suficientemente representativa de los Tesoreros de EELL de municipios de más de 20.000 habitantes a través del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Admón. Local (COSITAL)
4. Fijación, desarrollo y avance de la Tesis: Lanzamiento de hipótesis sobre las Funciones de la Tesorería de las EELL.
5. Cuestionamiento de la tesis y sometimiento a prueba.
6. Establecimiento definitivo de la tesis.

**OBJETIVOS**

- 1º.- Establecimiento claro y preciso de las competencias de los Tesoreros de las EELL.
- 2º.- Incremento de la eficacia en la prestación de los servicios de las Tesorerías municipales.
- 3º.- Conseguir del legislador estatal su regulación en Reglamento



**REFERENCIAS MÁS SIGNIFICATIVAS**

- ❖ Nuevas necesidades existentes.
- ❖ Excmo. Ayuntamiento de Talavera una experiencia piloto.
- ❖ Las nuevas tecnologías.
- ❖ Las medidas de control, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- ❖ La transparencia en las cuentas,
- ❖ Escasa regulación de la Tesorería de las EELL,



**RESULTADOS**

- ❖ Marco de competencias claro para los tesoreros de Ayuntamientos.
- ❖ Cuadro de mando de la Tesorería.
- ❖ Mejora de la toma de decisiones.



**CONCLUSIONES**

**La Tesorería local es imprescindible para el buen funcionamiento de la organización ya que se convierte en un centro gestor que genera valor.**



### 5.3. Workshop

Posteriormente, el 10 de mayo de 2017, se presentó un *abstract*<sup>3</sup> en el II Workshop organizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Inclusión Social y Políticas Públicas, celebrado en el Campus Universitario de Talavera de la Reina.

Dicho documento, que llevaba el título “Las funciones de la Tesorería Local”, abordaba el análisis en forma gráfica de todas las funciones que en la actualidad están encomendados a los tesoreros de las entidades locales, logrando concentrar en un mapa conceptual, mediante un gran trabajo sincrético, el examen y las interrelaciones entre las diferentes funciones legalmente atribuidas en los artículos 196 del TRLHL y 5 del RD 1175/1987.

Si la tesis se apoya en varios pilares, este es uno de ellos: el señalamiento de las funciones actuales que permitan fijar criterios resolviendo las discrepancias en torno a nebulosas competencias.

### 5.4. Consultas formuladas al Ministerio

Existen datos que se desconocían para cuyo estudio era necesario pedir información a la Administración. En este sentido se han formulado dos consultas al Ministerio de Hacienda y Función Pública:

- El 20 de junio de 2017 se solicitaba información a través del Portal de Transparencia del Gobierno de España<sup>4</sup> sobre los puestos de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, concretamente el número de puestos, las vacantes, así como las que estaban desempeñadas por hombres y por mujeres, con especial mención de estos datos a los puestos de

---

<sup>3</sup> Un *abstract* es un breve resumen que representa de forma precisa y objetiva el contenido de un documento académico, posibilitando al lector tener una idea clara acerca de la investigación propuesta.

<sup>4</sup> <https://sede.transparencia.gob.es/portalTransparencia/solicitud>.

tesorería reservados. El Ministerio respondía a dicha petición el día 6 de julio de 2017.

- El 10 de agosto de 2017 se volvía a formular, por la misma vía, la consulta del número de puestos de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional con destino en las entidades de ámbito territorial inferior al municipal. El Ministerio respondía a dicha consulta el día 8 de septiembre de 2017.

## 6. ESTRUCTURA DE LA TESIS

Como ya se ha anticipado, la tesis se soporta sobre cuatro pilares fundamentales. Alguno de ellos ha tenido que ser recortado en extensión porque en los borradores previos había llegado a desbordar el objetivo final e integrador que se pretende.

El trabajo contiene una distribución temporal en su organización: primero, el recorrido normativo histórico y su análisis, lo que aporta el pasado; segundo, el estudio de la función tesorera en la actualidad, lo que aporta el presente; tercero, la encuesta, que constata empíricamente la información que intuíamos, y cuarto y último, el valor estratégico de la tesorería, el futuro a donde tenemos que ir.

La investigación se complementa con la entrevista, que cumple también con el apartado de género, dada la relevancia que tuvo la incorporación de la mujer a estos puestos de trabajo, en donde puede apreciarse la evolución de sus funciones en relación a la época histórica.

Para analizar la panorámica histórica normativa se han utilizado como fuentes primarias disposiciones legales, que alcanzan el número de setenta y tres. Proviene directamente del legislador, Gobierno o Autoridad Administrativa, y se contienen en los diarios oficiales<sup>5</sup>, documentos en donde se publican y divulgan para su general conocimiento.

---

<sup>5</sup> Durante el período analizado el diario oficial no ha tenido siempre la misma denominación. En principio fue la *Gaceta de Madrid*, la cual se denominó *Gaceta Republicana*; *Diario Oficial* durante la Guerra Civil

Como fuentes secundarias hemos dispuesto de libros, artículos doctrinales publicados en revistas, informes, jurisprudencia, y numerosas consultas en la web, mayoritariamente de textos en inglés. Todos ellos son citados en la bibliografía. Inicialmente habíamos pensado presentar por bloques la bibliografía básica sobre los períodos históricos, desglosándola según fuera materia general o específica de Tesorería, separando, igualmente, la que ha sido simplemente consultada de aquella otra que es referenciada como cita. Al final optamos por mostrar la bibliografía en un único bloque, estimando que el lector interesado puede profundizar en su contenido si lo desea.

Hemos encontrado algunas dudas a la hora de efectuar el análisis del contenido de las disposiciones objeto de estudio. Algunos autores habían realizado el estudio por materias, comentando la evolución legislativa que ha experimentado cada una de ellas con el devenir del tiempo; esta forma de abordar la materia es la utilizada por García Ruipérez, que emprende de forma sincrética su examen desglosándola en tres apartados: el régimen tributario local con sus distintas figuras de ingresos (y su evolución), el régimen presupuestario y, por último, el régimen contable con la diferente tipología de cuentas y los libros existentes (Manual de Hacienda para archiveros municipales, 2008).

Por querer separarnos de este formato ya tratado y aportar otro punto de vista, intentando, a la vez, no convertir el análisis cualitativo e histórico de las disposiciones en un elemento relevante que pudiera llevarnos a una tesis panorámica que olvidaría el carácter investigador que se quiere imprimir, se abordan las disposiciones de forma lineal en el tiempo, de similar modo a como son expuestas por Fueyo (Tesis doctoral inédita Historia de la contabilidad, presupuestos y control de las Entidades locales. Los casos de Oviedo y Gijón desde 1837 a 1856, 2010). Esto no significa que no se realice un análisis de las disposiciones, sino que este se verá reducido a lo esencial para exponer aquello que pueda afectar al tema objeto de investigación: las funciones de la Tesorería.

---

(1936-1939). En 1936 en el bando nacional se publica el *Boletín Oficial del Estado*, coexistiendo, durante un breve período, estas dos publicaciones. En 1961 se denomina *Boletín Oficial del Estado; Gaceta de Madrid*, que estuvo vigente hasta 1986, fecha a partir de la cual pasa a denominarse *Boletín Oficial del Estado*, nombre con el que se conoce en la actualidad al diario oficial.

Tras una breve introducción histórica, a todas las disposiciones legales se las somete a las mismas preguntas: ¿cómo se denominaba a la figura del tesorero?, ¿cuál era su forma de elección o designación?, ¿prestaba fianza?, en cuanto al ejercicio de sus cometidos: ¿custodiaba fondos?, ¿realizaba pagos?, ¿llevaba la contabilidad?, ¿administra fondos?, ¿invierte fondos?, ¿lleva la recaudación?, ¿confecciona el presupuesto?; en cuanto a la autonomía municipal: ¿ejerce la Diputación control sobre los ayuntamientos?. También se señala su relación con otras figuras afines como el Secretario y el Interventor, tras su aparición en la esfera local, y se aprovecha para presentar otras cuestiones que se consideran singulares y de relevancia como pueden ser la conversión a funcionario, la evolución en la competencia para dictar las providencias de apremio, la posibilidad de suspender pagos, y, por último, la normativa más reciente que atribuye funciones como la planificación financiera, la gestión tributaria integral y la gestión del endeudamiento.

Al final del análisis histórico de todas las disposiciones comentadas se ha considerado relevante efectuar una mención a los hechos históricos acaecidos durante el período analizado, así como una visión global recapitulativa de la evolución histórica, para, por último, aportar un gráfico que, de forma muy visual, muestra los principales hitos.

En cuanto al segundo pilar, se formula el análisis de las funciones actuales de la Tesorería Local desde un punto de vista diferente, la actividad financiera. Esto, unido al conocimiento adquirido tras realizar el recorrido histórico normativo, nos sitúa en la obligación académica de pronunciarnos sobre numerosas controversias que existen en la actualidad en el ejercicio de la Tesorería. Estas cuestiones no están nada claras y son objeto de continuas polémicas. Abordamos este conflictivo tema con la idea de hacer un humilde aporte a los estudios acerca de la Tesorería Municipal que, con toda seguridad, irá perfeccionando la normativa.

Nos encontramos, en tercer lugar, con la encuesta, que cumple los requisitos de verificabilidad, habiéndose obtenido unos datos claros y precisos que ponen de manifiesto lo que se intuía: que los propios tesoreros desconocen el alcance de sus

funciones y, en consecuencia, el ejercicio que se hace de ella, que suele ser restringido, limitado, sin la trascendencia o proyección que podría imprimirse a esta función.

Por último, se ensalza el valor estratégico de la Tesorería; se expone la desconocida contribución de la Tesorería Municipal a la organización, lo cual supone un decisivo aporte que la encumbra a una posición indispensable y trascendental en la actividad municipal de una sociedad moderna.

Consideramos que el tema se encuentra perfectamente delimitado, siendo, a pesar del origen histórico al que se remonta, moderno, actual, y con proyección, y consta de una ordenación sistemática de los contenidos en apartados y subapartados para facilitar su lectura y comprensión.

## **7. ALCANCE Y LIMITACIONES**

En cuanto al alcance, la presente tesis se va a ceñir al ámbito de la Administración Pública, y, concretamente, a las entidades locales, especialmente a los ayuntamientos, aunque en ocasiones el deambular nos pasee necesariamente por las diputaciones provinciales. Dentro de los ayuntamientos el foco de atención se centrará sobre la actuación que llevan a cabo los tesoreros, sus funciones y evolución, aunque resulta imprescindible citar otras figuras contiguas con las que comparten protagonismo como son los secretarios e interventores.

Conforme se ha ido avanzando en la investigación, profundizando en fuentes, abriendo nuevos canales y vías de exploración, nos damos cuenta de que es preciso delimitar el perímetro de estudio y fijar sus contornos para que sean tenidos como marco de referencia y que no se extienda *ad infinitum* el campo a tratar, de modo que se haga inabarcable.

Estas limitaciones pueden ser tanto de aspectos temporales como materiales. En cuanto al marco temporal, es preciso fijar un período que sirva de cerco al que extendernos en nuestro estudio. La fecha que se toma como punto de partida es la de la

Constitución de 1812. Se fija esta porque, además de ser la primera Constitución Española, que inicia la Etapa Contemporánea, representa para el objeto de estudio una de las más altas cimas que se ha conseguido desde el punto de vista normativo al venir expresamente mencionada la figura del Tesorero en el texto constitucional, circunstancia inusual y nada frecuente, como se verá a lo largo del análisis histórico, y que supone la consagración de su existencia. En consecuencia, aunque se den unas breves pinceladas sobre la figura del Tesorero con anterioridad a 1812, no va a realizarse análisis alguno de etapas anteriores.

En cuanto a las posibles limitaciones materiales o de contenido, estas son varias. En primer lugar, debemos señalar que, aunque se cite y mencione a los tesoreros de las diputaciones provinciales, el análisis de fondo se efectuará, como ya se ha adelantado, sobre los tesoreros de los ayuntamientos, fundamentalmente. Tampoco van a ser objeto de análisis la diferente clasificación de las tesorerías en función de la entidad en la que los tesoreros prestan sus servicios, sean municipios pequeños, ayuntamientos en régimen ordinario, o municipios de gran población. Aunque “El sector público local español se caracteriza por presentar una estructura en la que predomina la presencia de municipios de reducido tamaño poblacional” (Cantalapiedra López, 2015, pág. 22)<sup>6</sup>, y pudiera ser enriquecedor dicho análisis, se considera que no sería relevante para el estudio que se pretende realizar pues las funciones del Tesorero deben ser ejercidas en cualquier Ayuntamiento, con independencia del número de habitantes del municipio, clasificación o régimen de este.

En las respuestas ofrecidas en la encuesta se observa una gran disparidad de situaciones en cada Ayuntamiento; lo que en uno está hecho y consolidado en otro aún sigue siendo un problema, lo cual conlleva una variopinta gama de posibilidades y nos muestra la enorme diferencia de la Administración Local con la Administración Central, en donde todo es más homogéneo y uniforme.

Por último, debemos señalar que existen otros muchos temas que se citan de pasada pero que no se profundiza en ellos por considerarlos colaterales, dejando así abiertas futuras líneas de investigación.

---

<sup>6</sup> En dicho libro pueden verse libro los diferentes gráficos sobre las Entidades Locales distribuidas por Comunidades Autónomas en función de su tamaño y tramos de población.

## CAPÍTULO II

### TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA REGULACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA

#### 8. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA

Para comprender la realidad de las actuales tesorerías de las entidades locales y las funciones que tienen encomendadas es preciso conocer cuáles han sido los antecedentes y la evolución histórica de estos puestos y de las funciones a ellos atribuidas. En la realización de esta investigación se desarrolla un “análisis de contenido” como ayuda metodológica (Fernández Chaves, 2002).

Los documentos sobre los que se trabaja son todas las disposiciones emanadas desde 1812 hasta el momento de cierre de la tesis, período que aglutina setenta y tres textos normativos; no se han tenido en cuenta otros tantos por considerarlos irrelevantes en cuanto al objeto de investigación. El campo de observación es la indagación de las funciones que se atribuyen a las tesorerías locales y su evolución.

Estas setenta y tres unidades de análisis son de diferente rango legal, pues no interesa tanto la posición que ocupa la disposición en la pirámide de la jerarquía normativa, sino que el contenido de esta se ajuste al objeto de estudio. De ahí que a lo largo de este recorrido encontramos normas de todos los niveles, desde constituciones hasta leyes orgánicas, ordinarias, reales decretos, decretos, resoluciones, instrucciones, órdenes, etc.

Como unidades de contexto se han tomado las atribuciones, funciones, cometidos o competencias que se atribuyen a las Tesorerías de las Entidades Locales, considerando que las señaladas cumplen los requisitos de pertinencia (adecuadas a los propósitos de la investigación), exhaustividad (al abarcar todas las subcategorías posibles) y homogeneidad.

Por otra parte, debía optar entre la reproducción literal de los preceptos del texto que venían a colación o su reproducción en anexo aparte. En los primeros borradores de la tesis se transcribieron dichos preceptos dentro de cada apartado para facilitar al lector su posible consulta inmediata, pero toda ventaja conlleva inconvenientes, y tal forma de presentación rompía la lectura al introducir un elemento que, aunque tuviera valor histórico, dificultaba el seguimiento de la exposición, motivo por el cual preferimos presentar este contenido en anexo. Dicho anexo contiene preceptos que pudieran considerarse ajenos a la materia objeto de investigación, pero se citan por encontrarse en íntima relación con ella y por estimar que son relevantes dentro del marco global de estudio, pues o bien son el germen de las funciones actuales, o bien nos permiten aclarar dudas sobre las que nos pronunciaremos más adelante.

Sobre cada unidad de análisis (disposición normativa) se realiza un estudio estructurado y similar. Primero se presenta una breve cita de su momento histórico en el que se dicta la norma, el régimen existente y los protagonistas principales. En segundo lugar, se las somete a un análisis cualitativo de contenido homogéneo, formulando una serie de preguntas de forma sistemática que ya se han mencionado en el capítulo II, apartado 6, “Estructura de la Tesis”.

### **8.1. Documentación de apoyo en el análisis histórico**

Antes de analizar cada disposición normativa era preceptivo situarla, aunque fuera brevemente, en su momento histórico. Consideraba necesaria una mínima mención del régimen existente, así como unas fugaces pinceladas que nos ubicaran en el contexto sociopolítico en el que la norma había sido dictada, sin perseguir ningún ánimo exhaustivo.

En los primeros borradores se optó por introducir en cada una de las setenta y tres disposiciones una frase: “Sobre este período histórico puede consultarse...”, pero rápidamente apreciamos que tal forma de proceder llevaba a la reiteración, pues en una misma época se habían dictado numerosas disposiciones, y resultaba redundante y absurdo la continua repetición de tales citas que remitían a la misma bibliografía sin aportar valor alguno; por otra parte, no existían bibliografías específicas que abarcaran el estudio de cada época concreta, por lo que en la mayoría de los casos se tenían que

reproducir los mismos textos y autores. Ante tal situación se optó, tras consultar a un experto en Historia Contemporánea<sup>7</sup>, por referenciar en la bibliografía libros considerados fundamentales en el período analizado, compuestos, en su mayoría, por los trabajos de autores como Artola Gallego, Garzón Pareja, Martínez Cuadrado, Palacio Atard, Solé Tura, Aja Fernández, Tamames, y varios tomos de Tuñón de Lara a los que nos remitimos para cualquier información historiográfica que se desee contrastar o sobre la que se quiera profundizar.

### **9. BREVE REFERENCIA A LA SITUACION DE LA TESORERÍA ANTES DE 1812**

No debemos comenzar el examen normativo de la Tesorería sin mirar, aunque sea brevemente, hacia la época preconstitucional, a etapas anteriores a la Edad Contemporánea, e intentar, al menos, encontrar los vestigios de este perfil que tantos vaivenes experimenta a lo largo del tiempo.

Los municipios de la Edad Media eran conocidos como concejos y, en cuanto a su situación económico-financiera, en nada se parecen a los actuales. Si ahora el término más usado cada vez que alguien se refiera a los ayuntamientos es el de insuficiencia financiera, en aquella etapa histórica los concejos gozaban de un nutrido patrimonio (conocido como bienes de propios<sup>8</sup>) que generaba las suficientes rentas anuales para el mantenimiento de los gastos ordinarios, ocupando los impuestos un carácter residual como fuente de financiación. La gestión de ese patrimonio era encomendada a los mayordomos.

Las iniciales menciones que podemos encontrar de la figura de los mayordomos las hallamos en las cartas de población o cartas pueblas, posteriormente denominados fueros, que son las primeras manifestaciones del derecho local al recoger por escrito las

---

<sup>7</sup> Los historiadores suelen datar la Edad Contemporánea desde la Declaración de Independencia de los EEUU, 1776, o desde la Revolución Francesa, 1789.

<sup>8</sup> La importancia de los bienes de propios, o de los vecinos, ya es apreciada por los Reyes Católicos, que dictaron normas en relación a su gestión mediante la Pragmática de 9 de junio de 1500 (Fueyo Bros M. , Tesis doctoral inédita Historia de la contabilidad, presupuestos y control de las Entidades locales. Los casos de Oviedo y Gijón desde 1837 a 1856, 2010, pág. 24).

disposiciones que afectan a la vida municipal. Empiezan a dictarse a finales del siglo X y recogen los privilegios reales que otorgaban los reyes a las localidades donde se registran las costumbres del lugar y un conjunto de disposiciones de todo tipo, como la forma de elección de alcalde, los tributos a la corona, etc.; eran, en consecuencia, las leyes que regían una determinada localidad o comarca. A cada fuero le correspondía, aparte de la ciudad o villa, un territorio, que contaba con varias aldeas y municipios dependientes de la villa principal, gobernado por un concejo que representaba a la ciudad en las Cortes. Estos concejos de la Edad Media instauran el germen del municipalismo español.

Son numerosos los fueros que se otorgaron<sup>9</sup>; al principio eran breves en su contenido, siglos IX a XI, y más extensos a partir del siglo XII. Estos fueros, que nacen en la Edad Media, tienen una influencia fundamental posterior, porque recogen las singularidades de la esfera local, con sus particularidades y privilegios, lo cual chocará posteriormente con el centralismo que quiere imponer la monarquía autoritaria.

En algunos de estos fueros<sup>10</sup>, no en todos, se ha podido constatar la mención a los mayordomos, reseña histórica que cifra su existencia en los concejos entre los siglos X a XII, y se refieren a ellos como gestores económicos, constituidos en los administradores del patrimonio municipal cuyos ingresos gestionaban, controlaban y fiscalizaban (Corral García, 1991, pág. 122).

La Hacienda Real tenía su propio Mayordomo, del que se conserva su regulación en el Código de las Siete Partidas<sup>11</sup>, en donde se describe la figura del Mayordomo Real, según manifiesta Doderó Jordán, de esta forma:

---

<sup>9</sup> Se citan, a título de muestra, los fueros de León (1017), el de Sepúlveda (confirmado en 1076), los de Castrojeriz, Andaluz (Soria) y Burgos, el de Logroño, el de Miranda de Ebro, los de Segovia, Ávila y Salamanca; el de Álava (1114 y confirmado en 1140), Toledo (1118), Medina del Campo (1181); en el siglo XIII los de Plasencia, Cáceres, Mérida, Montánchez, Badajoz, Uclés, Madrid, Alcalá de Henares, y el de Bilbao en 1300.

<sup>10</sup> Por ejemplo, en el Fuero de Salamanca.

<sup>11</sup> Las Siete Partidas es un cuerpo normativo redactado en la Corona de Castilla durante el reinado de Alfonso X (1252-1284) por una comisión compuesta por los principales juristas castellanos de la época con el objetivo de conseguir una cierta uniformidad jurídica del Reino. No existe acuerdo en la fecha de su redacción, que se estima podría oscilar entre el 26 de junio de 1256 y el 28 de agosto de 1265. Aunque su fin era servir de texto legislativo, comprendía todo el saber jurídico de la época dentro de una visión unitaria al tratar materias de todo tipo como derecho constitucional, civil, mercantil, penal y procesal, aunque su contenido resulta, a veces, más filosófico que legal, plagado de consejos, citas y ejemplos didácticos.

Mayordomo, tanto quiere decir el mayor de la casa del Rey, para ordenar la cuenta de su mantenimiento. En algunas tierras lo llamaban Senescal, como oficial, sin el cual no se puede hacer despensa (gasto) en la casa del Rey....le llaman los antiguos así porque senex quiere decir como viejo, (veterano, experto) y calculus (cal) como eran las piedras que utilizaban para hacer las cuentas. Al Mayordomo le correspondía tomar cuentas de todos los oficiales (del Rey), incluso de los que hacían las despensas (gastos) de la Corte, como los que reciben las rentas y otros derechos...

Y, a continuación, el legislador se permite dar toda una lección de psicología humana: que como el oficio de Mayordomo es grande y atañe a muchas cosas, ha menester que sea de buen linaje, acucioso, sabidor y leal, pues siendo de buen linaje, se guardaría de hacer las cosas mal para no perderlo. Y que es necesario que se sepa ganar a los hombres por amigos, pero que esto lo pueda él mejor hacer que otro oficial ninguno, porque todo el haber pasa por su mano, que es cosa que mueve mucho los corazones de los hombres (2010, pág. 38).

Abella señala que los mayordomos municipales son una trasposición de los mayordomos reales a los concejos:

Los Depositarios municipales eran conocidos antiguamente con el nombre de Mayordomos de propios; los nombraba el Ayuntamiento o Concejo, y a su cargo corría la administración de propios y caudales de este ramo, con obligación de dar cuenta muy exacta y puntual de todas las partidas de entrada y salida con cargo y data de su distribución y pagas (Tratado de Derecho Administrativo Español, 1886, pág. 504).

Su nombramiento se otorgaba *intuitu personae* (Corral García, 1991, pág. 47), en razón a la relación de confianza del Concejo hacia su persona, y teniendo en cuenta una serie de factores morales que pretendían garantizar la moralidad del servidor como instrumento que redunde en beneficio de la comunidad, de ahí las expresiones de “varón prudente, de buen entendimiento y temeroso de Dios”, “que sea de buena fama”, “honrado, activo y diligente”, “no codicioso”, “humildes y buenos”, “de reputación, crédito y honor” (Corral García, 1991, pág. 73).

Estos concejos sobreviven a la invasión de los sarracenos, pues el interés de los invasores por asegurar su conquista los lleva al mantenimiento de la organización municipal existente, transigiendo con los usos, costumbres y leyes de los vencidos, aunque incorporen vocablos de origen árabe de gran importancia que todavía se utilizan, como el de *al-kadi*, alcalde. Concejo y fuero son símbolos, por lo tanto, de una embrionaria autonomía municipal: el primero como forma de gobierno y el segundo

como cuerpo normativo que lo regula. Podemos afirmar, pues, que en la época medieval los concejos han tenido la gestión más independiente y el mayor grado de autonomía de su historia.

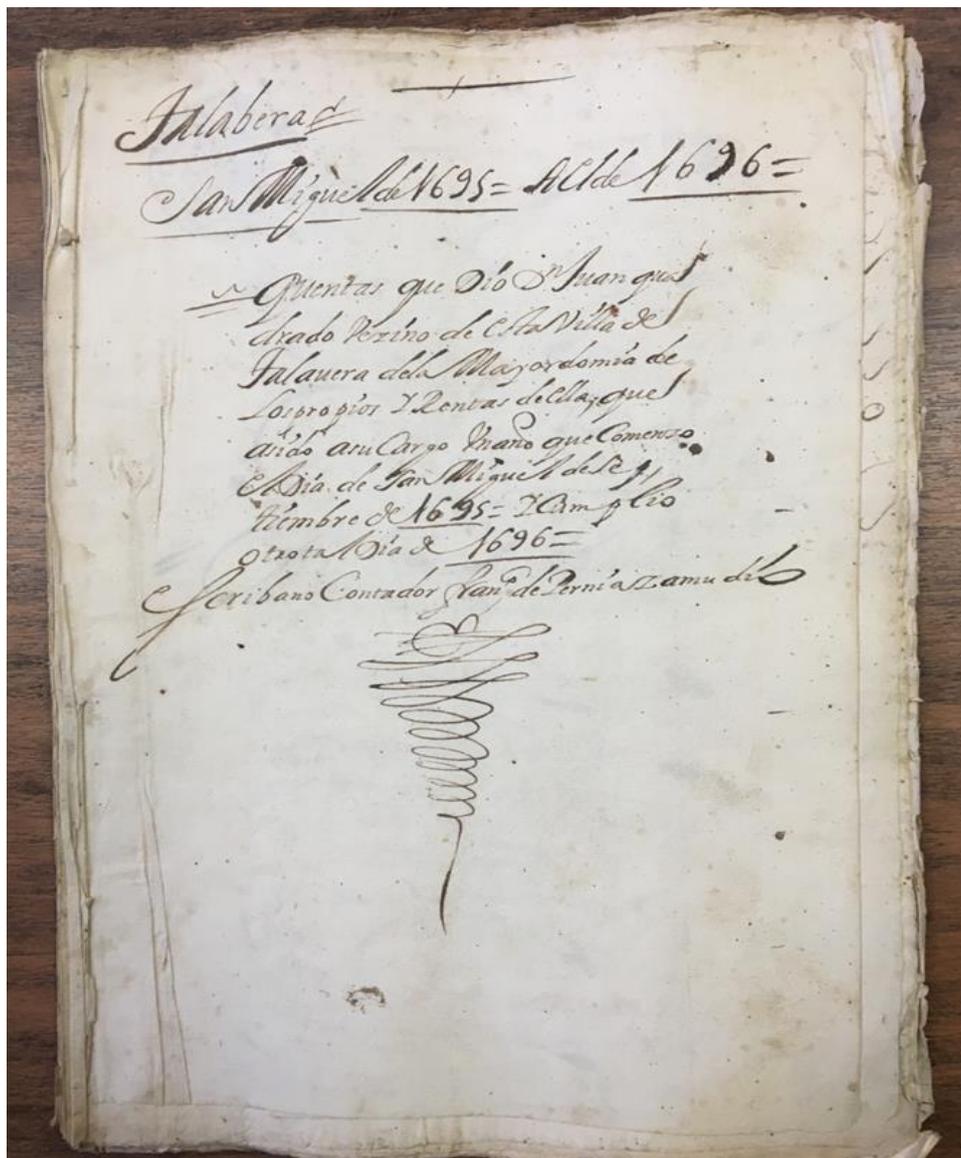
El concejo es sustituido por el *ayuntamiento* (o *regimiento*) a mediados del siglo XIV, como instrumento de centralización de los monarcas castellanos, y fue perdiendo autogobierno a partir del siglo XV con el creciente dominio ejercido por las monarquías absolutistas.

Con los Trastámara el poder de la nobleza alcanza su máximo esplendor y los municipios empiezan a perder su autonomía por el control que sobre ellos ejercen la nobleza y los propios monarcas, modificando de forma trascendental los modelos del régimen municipal que hasta el momento se habían sucedido, y difundiendo, además, el espíritu renovador, uniformista y centralizado.

En 1760 se crea, por Real Decreto, la institución que va a centralizar la vida económica de los municipios en el Consejo de Castilla: la Contaduría General de Propios y Arbitrios. Esta Contaduría se impulsa desde la Corona para controlar la gestión y tener información de las rentas y bienes de los ayuntamientos, fraguando de esta forma, progresivamente, un fuerte proceso de centralización de los municipios. A dicha Contaduría van rindiendo cuentas los depositarios o mayordomos de los ayuntamientos conforme al modelo que se aprobara por la Circular de 13 de marzo de 1764, que regulaba “el método que ha de observarse en la formación de las Cuentas de Propios y Arbitrios de los pueblos por sus Depositarios o Mayordomos”.

“De singular importancia son las Cuentas que anualmente rinden los Mayordomos y que se conservan en los Archivos Municipales y muy singularmente los llamados Libros de Mayordomazgo” (Corral García, 1991, pág. 45). Por su interés se reproduce la portada de la Cuenta del Mayordomo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina del año 1695, que dio (rindió) al Secretario-Contador:

Ilustración 3. Documento de dación de cuenta 1695-1696



Fuente: Archivo Municipal del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina, Signatura 390.

Transcripción: *Cuenta que dio D. Juan Cuadrado, vecino de esta villa de Talavera, de la Mayordomía de los propios y rentas de ella, que ha sido (estado) a su cargo un año que comenzó el día de San Miguel de septiembre de 1695 y cumplió otro tal día de 1696.*

(Firmado) *Escribano-contador Francisco de Pernia y Zamudio.*

Dicha Cuenta, como puede observarse, se rinde por el Mayordomo al Escribano-Contador, hecho que llama poderosamente la atención porque nos indica que, aunque la figura de Contador aún no había nacido formalmente en las entidades locales (aparece en 1823 en las diputaciones provinciales mediante el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823,

que aprueba la Ley para el Gobierno económico-político de las provincias), ya se venían realizando las tareas de contaduría por los escribanos (secretarios).

El período que comprendía una cuenta tenía carácter anual, aunque no se rendía por años naturales, sino que abarcaba desde el día de San Miguel<sup>12</sup> de un año hasta el mismo día del año siguiente.

Las cuentas de mayordomía que se han consultado en el Archivo Municipal del Ayuntamiento de Talavera de la Reina en el período anterior a 1812 se encuentran escritas a pluma sobre papel y tienen una extensión variable de 15 a 40 folios.

El formato de estas cuentas es muy diferente al actual por la forma en cómo hoy se concibe una cuenta. Mientas en la actualidad una cuenta contiene una breve rúbrica genérica del concepto y se van colocando, numéricamente, un importe bajo el otro, las cuentas a las que nos referimos contienen una descripción minuciosa, y hasta literaria, de cada tercero, concepto e importe que ha satisfecho o pago que se ha abonado, así como la deuda que pudiera tener pendiente, reflejada en un cuadro resumen de la página final.

En casi todas las cuentas examinadas correspondientes al período anterior a 1812 aparece una diferencia que se traduce en un alcance contra el Mayordomo.

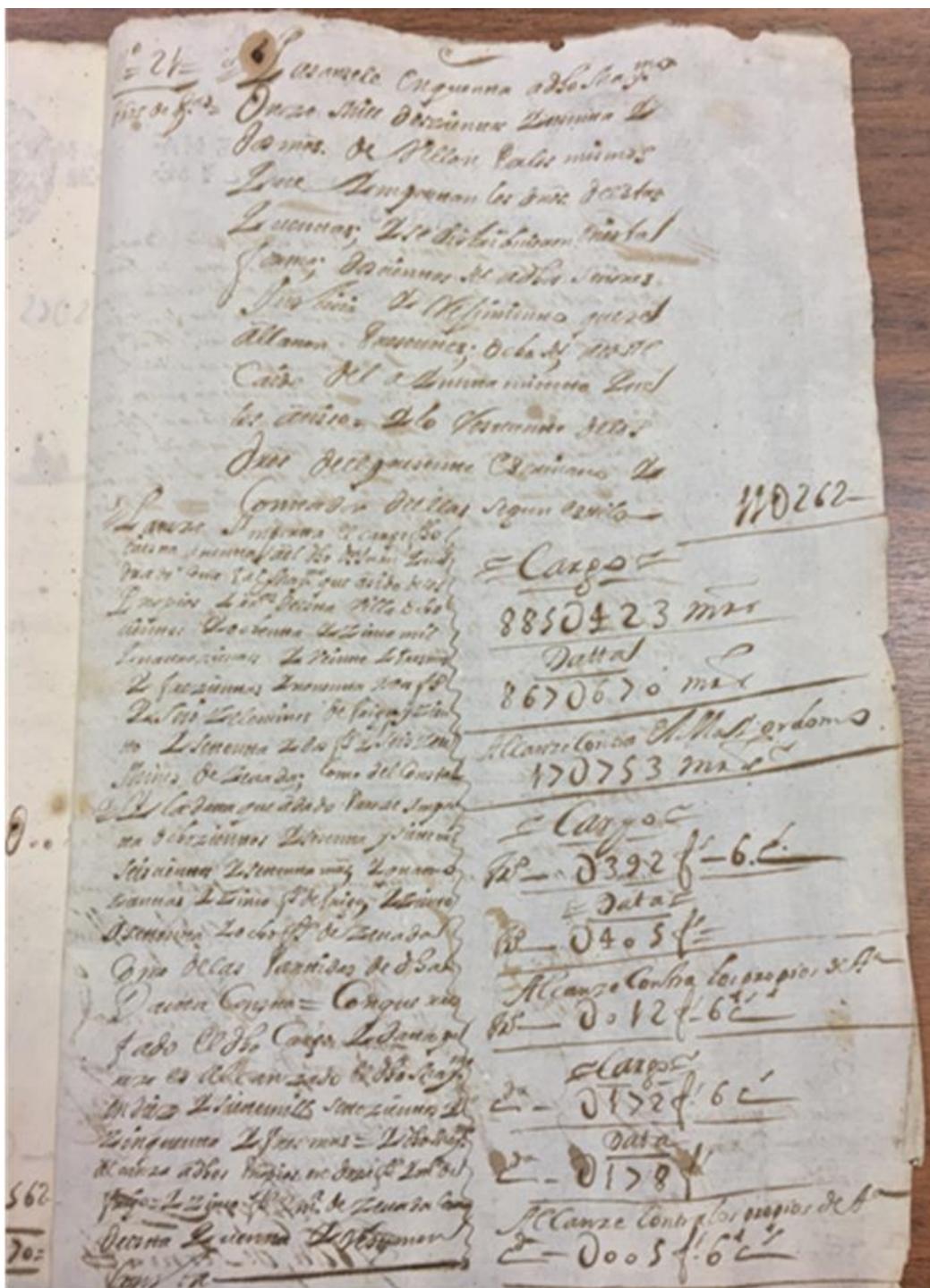
A este “alcance” no debe otorgársele la consideración que se le atribuye en la actualidad de “apropiación” o “malversación”, sino que es el resultado de que el Mayordomo manejaba personalmente los fondos y esta es la consecuencia de que los ingresos (cargos) fueran mayores que los pagos o salidas de fondos (datas), lo cual le situaba en la obligación de entregar esa diferencia al Concejo.

A continuación, mostramos la última página de la cuenta de *Mayordomía de los propios y rentas que comenzó el día de San Miguel de septiembre de 1695 y cumplió otro tal día de 1696*.

---

<sup>12</sup> El día de San Miguel se celebra el 29 de septiembre.

Ilustración 4. Documento de cargo y data



En el lado inferior derecho de esta última página podemos apreciar el resumen de la Cuenta referida, en donde se reflejan los siguientes datos: Cargo: 885.423 maravedies;

Data: 867.670 maravedíes; Alcance contra el Mayordomo: 17.753 maravedíes, que es la diferencia entre el cargo y la data. El símbolo O equivale a la puntuación para separar los miles: 8850423 = 885.423.

Con esos recursos, procedentes de las rentas de bienes de propios y de los arbitrios (885.423 maravedíes en 1695), se costeaban los servicios y obras del funcionamiento normal de un Ayuntamiento en aquella época, fondos que administraba, gestionaba y custodiaba el Mayordomo.

Rosell Cantarell (1969, pág. 6) señala, como antecedente más antiguo de la denominación de Depositario, la institución de los Doce Linajes Troncales de la Ciudad de Soria, que según algunos historiadores aparece en el siglo X. Esta institución, compuesta por la nobleza soriana, designaba una comisión de doce individuos a cargo de la cual corría la administración, y esta elegía un Contador y un Depositario de Fondos encargado de custodiar los de la institución.

Consideramos que el Mayordomo de Concejo, aún con los matices que señala Corral, es el antecedente remoto de los actuales tesoreros de las entidades locales, “en cuanto heredero de sus esenciales funciones, si bien aquel era bastante más que un Depositario y éste bastante menos que un Mayordomo” (Corral García, 1991, pág. 174). La posible mutación en su denominación puede deberse a que posteriormente a 1812, y quizás por ser los custodios de los bienes recaudados, los mayordomos pasaron a ser denominados depositarios, y, por último, como veremos más adelante, con la atribución de competencias financieras, a tesoreros.

## 10. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS DISPOSICIONES DE 1812 A 2018

### 10.1. Año 1812. Constitución de 19 de marzo de 1812

El pueblo español se rebela contra Napoleón, que pretende coronar a su hermano José Bonaparte aprovechándose de las luchas dinásticas en España entre Carlos IV y Fernando VII. Diversos sucesos como el Motín de Aranjuez y el Levantamiento del 2 de Mayo en Madrid son el germen para que se apruebe en Cádiz la primera Constitución española, denominada *la Pepa* porque se aprobó el 19 de marzo de 1812, festividad de San José. El 11 de agosto el Consejo de Castilla invalidó las abdicaciones de Bayona y el 24 de agosto se proclamó rey *in absentia*<sup>13</sup> a Fernando VII en Madrid.

Las Cortes de Cádiz no cuestionaron la monarquía de Fernando VII, al que consideraron único y legítimo rey, aunque incorporan principios del liberalismo democrático como la soberanía nacional y la separación de poderes. La Cortes eran unicamerales, pues se temía que la nobleza y el clero se apoderasen de la segunda cámara y obstaculizaran la renovación política, social y económica que se pretendía llevar a cabo.

En cuanto a la estructura territorial, la racionalización y homogeneidad conduce a la introducción de la fórmula provincial y a la creación de las diputaciones<sup>14</sup>, a las que se sitúa en posición predominante sobre los ayuntamientos, que desempeñan todas sus competencias bajo el control, la supervisión y la inspección de los nuevos organismos provinciales, a quienes deben rendir cuentas cada año de los caudales públicos recaudados e invertidos.

---

<sup>13</sup> *In absentia*, en ausencia.

<sup>14</sup> Las diputaciones provinciales se crean con la Constitución de 1812, que establece un nuevo régimen político administrativo que se ha dado en llamar Estado Liberal basado en una organización burocrática y centralizada. La Península se dividió territorialmente en provincias y estas asumieron un papel de control y supervisión de los ayuntamientos. Hay un período en el que desaparecen, que podemos fechar desde 1924 a 1931, ya que Primo de Rivera decreta la disolución de las Diputaciones provinciales el 13 de enero de 1924, a excepción de las forales, del País Vasco y Navarra, volviendo estas a resurgir con la Constitución de 1931 de la II República.

Al actual Tesorero de las entidades locales se le conoce en la Constitución de 1812 con la denominación de Depositario, conforme se menciona en los artículos 321 y 335 de la misma; el primero trata de esta figura en los ayuntamientos y el segundo en las diputaciones.

En esta etapa el Depositario es designado por los responsables municipales, quedando “bajo responsabilidad de los que le nombran”, que respondían por él. No se menciona que el Depositario deba constituir fianza, lo que nos lleva a pensar que no existía en este momento la obligación de su constitución y a suponer que respondían por él los que habían propuesto su nombramiento, a modo de fiadores solidarios.

En cuanto a las facultades que la Constitución parece conferir al Depositario en los ayuntamientos, el artículo 321 le atribuye “La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos”, o al menos esa es la interpretación que parece más apropiada por la ubicación del texto. Parece que al puesto de Depositario le depara una extensa competencia, nada menos que la administración e inversión de los caudales de propios (que son las rentas que generan los bienes municipales) y los arbitrios (que son las exacciones que cobran los ayuntamientos); vasta atribución si tenemos en cuenta que estas eran, en aquella época, las dos fuentes de ingresos, ergo va a ser el gestor de todos los fondos que entren en el Ayuntamiento.

Al Ayuntamiento le compete, como señala el artículo 321.4, “Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva”. Las contribuciones son las exacciones del Estado, que se reparten (distribuyen) por todo el territorio nacional para ser cobradas por recaudadores (del Estado) en el territorio de las provincias o de los ayuntamientos, aunque en ocasiones también colaboraban en su recaudación agentes provinciales y municipales. El Depositario no interviene en esa actividad, es ajeno a esa recaudación. Hay que señalar que los fondos recaudados que se remitirán a la Tesorería respectiva están referidos a la Tesorería del Estado, pues son las exacciones que el Estado cobra en los términos municipales y provinciales.

En cuanto a las diputaciones, el artículo 335 señala en el apartado cuarto que “Para la recaudación de los arbitrios, la Diputación, bajo su responsabilidad, nombrará Depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la Diputación, se remitirán al

Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación”. De este precepto cabría extraer una doble atribución: por una parte, la recaudación de los arbitrios (exacciones propias de la Diputación), y por otra, la contabilidad, pues, aunque no se le atribuye de forma expresa, al encontrarse en la misma oración consideramos que la confección previa de las cuentas que rinde la Diputación son realizadas por este.

Sobre la presencia de otras figuras similares, la norma contempla la existencia, además, de un Secretario en todo ayuntamiento (art. 320), y en las diputaciones (art. 333). Solo se mencionan a estas dos figuras: Secretario y Depositario, binomio esencial que conforma la estructura de las entidades locales en cuanto a personal de alta responsabilidad en este período histórico, bajo los cuales recaen el peso y dirección de estas administraciones.

Por lo que se refiere al Secretario, es la continuación del escribano, como recoge posteriormente el Decreto nº CLXXXVII, de fecha 22 de agosto de 1812, por el que las Cortes Generales y Extraordinarias aprueban que “cesarán los escribanos que hasta ahora se han conocido con el nombre de escribanos de ayuntamientos, y substituirá en su lugar un secretario, elegido según y como dispone el artículo 320 de la Constitución...” Conforme señala Vera Torrecillas (2012) los escribanos de los concejos eran muy criticados “como lo demuestra una intervención de un diputado en las Cortes de 12 de diciembre de 1822, citado por Bullón Ramírez, en la que criticaba duramente la actuación de los Escribanos de los Concejos indicando que «nada ha obstruido tanto la gloriosa marcha de nuestra revolución y sus efectos, como la permanencia de los Escribanos antiguos en los Ayuntamientos», y sentenciaba: «Todo Ayuntamiento en que haya un Escribano, jamás hará nada”.

Respecto a sus nombramientos, mientras del Depositario solo se indica que se haría bajo la responsabilidad de los que le nombren, del Secretario se estipula que será elegido por el Ayuntamiento a pluralidad absoluta de votos. Tales preceptos nos indican que para estos puestos (Secretario y Depositario) se designan a personas de confianza de la Corporación.

Aún a pesar del papel de control que se atribuye a las diputaciones sobre los ayuntamientos, la Constitución de 1812 supuso una reforma radical de los ayuntamientos (Rosell Cantarell, 1969, pág. 8).

Es importantísima la mención en esta Constitución de 1812 de la figura del Depositario pues es el mayor reconocimiento que ha alcanzado al ser aludido expresamente en la norma que ocupa la cúspide del ordenamiento jurídico. No se ha vuelto a encontrar tal mención en ninguna Constitución posterior, por lo que este es un precedente relevante y único.

Fueron muy pocos los años en los que estuvo vigente la Constitución de 1812, ya que Fernando VII, a quien Napoleón restableció en el trono, la derogó al regresar a España mediante el Real Decreto de 4 de mayo de 1814, implantando el absolutismo durante seis años. Volvió a estar vigente desde 1820, tras el pronunciamiento de Riego, momento en el que el Rey se vio obligado a jurar la Constitución de 1812, hasta 1823, período denominado el Trienio Liberal. No obstante su corta vida, esta Constitución supone una ruptura con el Antiguo Régimen y un cambio de paradigma en la concepción de la administración en todos sus sentidos (Chicano Jávega, pág. 5).

#### **10.2. Año 1813. Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, por el que se decreta la Instrucción para el gobierno económico político de las provincias**

Durante el reinado de Fernando VII, y bajo el paraguas de la Constitución de 1812, las Cortes Generales y Extraordinarias aprueban el 23 de junio de 1813 este Decreto que contiene la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias.

Teniendo en cuenta que las diputaciones provinciales nacen con la Constitución de 1812, se precisa regular todos los cometidos que deben ser realizados por esta nueva organización burocrática territorial. Aunque en su título solo menciona a las provincias, en su contenido también regula a los ayuntamientos, que son considerados como entes menores y sometidos a la tutela y control de las diputaciones.

Al actual Tesorero se le sigue denominando Depositario; nada nuevo aporta esta disposición en cuando a su nombramiento en los ayuntamientos, pues se limita a señalar que se hará “en la forma que previene la Constitución”, encontrándonos, de esta forma, con una remisión inversa, pues siendo la ley la que debe desarrollar la Constitución paradójicamente se remite a esta. Sigue, en consecuencia, siendo de aplicación directa el precepto constitucional de que estos cargos son designados por los políticos bajo su responsabilidad.

Curiosamente no se menciona la figura del Depositario en las diputaciones; desconocemos si puede deberse a un descuido del legislador.

En lo concerniente a las atribuciones del Depositario Municipal, puede considerarse que tiene como cometido esencial la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios. Debe notarse que no se cita recaudación, sino solo administración e inversión, de lo que se deduce que al Depositario de los ayuntamientos no se la asignan tareas cobratorias.

Las únicas fuentes de ingresos que se señalan de los ayuntamientos en este período son, como se han mencionado, las que producen los bienes de propios y los arbitrios, que conforman todo el caudal de rentas de la Entidad Local.

Cuando con las rentas procedentes de bienes de propios y arbitrios no se lograba cubrir los gastos municipales y era necesario una ayuda extraordinaria, la Constitución tenía previsto que “En el caso de que las obras públicas de común utilidad exijan más fondos de los que produzcan los propios y arbitrios del pueblo, se solicitarán los necesarios del modo que previene la Constitución”, y el artículo 322 disponía: “Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino obteniendo por medio de la Diputación provincial la aprobación de las Cortes”.

Los ayuntamientos no tienen autonomía plena, y sus cuentas, el destino y utilización de los fondos son controlados por la Diputación. De ahí que exista en la

Diputación Provincial una Contaduría de Propios y Arbitrios que se encargará de vigilar que los ayuntamientos hayan realizado una correcta aplicación y uso de dichos fondos, para después remitir las cuentas de propios y arbitrios de los ayuntamientos a la aprobación del *Gefe político* (artículo 1. XXV del Capítulo III).

El *Gefe político*, nombrado por el Rey, es quien ejerce la “superior autoridad en cada provincia” y supervisa toda la actividad municipal. Tal injerencia tiene soporte legal pues los ayuntamientos son entes sometidos a las diputaciones, de ahí, entre otras cosas, el control y la vigilancia que desarrollan estas sobre la utilización de los fondos por aquellos. Esta falta de autonomía, esta sumisión de los ayuntamientos a las diputaciones, ya se aprecia en el propio título de la Ley, que, como se avanzaba, solo menciona a las provincias, lo cual es bastante significativo del olvido municipal o de la minúscula consideración hacia estas entidades locales.

Nada menciona esta norma de fianza alguna que tenga que constituir el Depositario, por lo que consideramos que en este momento histórico no se prevé la constitución de garantía por el ejercicio de estos cometidos. Esta inexistencia de fianza que deducimos del silencio que guarda la ley contrasta con las manifestaciones que realiza Corral García de que siempre fue exigida fianza a los mayordomos a partir de la Baja Edad Media (1991, pág. 83).

En todo caso, consideramos que la Constitución prevé en su artículo 321.3º una especie de responsabilidad indirecta de los que le propusieron, “los que le nombren”, los cuales serían responsables de una posible mala praxis del depositario.

Este control que las diputaciones ejercen sobre los ayuntamientos no es el único que imponen las Cortes de Cádiz, pues, buscando un equilibrio entre los diferentes poderes del Estado, también pretenden establecer un sistema de control del poder legislativo sobre el ejecutivo para ponerle coto mediante la figura del presupuesto, herramienta de planificación y previsión económico-financiera tanto para el Estado como para las EELL que tendrá enorme trascendencia. Aunque la primera referencia a la necesidad de formar presupuestos anuales se contiene en la Real Orden de 22 de marzo de 1811, es en el Real Decreto de 16 de abril de 1816 donde se organiza una completa estructura de los servicios de la Hacienda Pública del Estado, incluyendo normas

contables y regulando la confección de los presupuestos que debían ser elaborados por los distintos ministerios y presentados para su aprobación al Rey Fernando VII (Dodero Jordán, 1999, pág. 90).

En el período constitucional de 1820 a 1823, conocido popularmente como el Trienio Liberal, las Cortes aprueban los primeros Presupuestos Generales del Estado Español (Dodero Jordán, 1999, pág. 94).

### **10.3. Año 1823. Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias**

Si entre 1814 y 1820 Fernando VII derogó la Constitución de Cádiz de 1812 y restauró el absolutismo, en 1820 un pronunciamiento militar dio inicio al llamado Trienio Liberal (1820-1823) durante el cual se restablecieron la Constitución y los decretos de Cádiz. No obstante, con la ayuda francesa de los Cien Miel Hijos de San Luis, Fernando VII consiguió restaurar el absolutismo en 1823.

Dicho suceso ocurrió tras perderse las plazas de Barcelona y Madrid, cuando el ejército español constitucional y el propio monarca se refugiaron en Cádiz, ciudad que fue sitiada y bombardeada y que opuso una resistencia tan fuerte que impidió que los franceses pudieran tomarla. Ante la situación desesperada de los sitiados se acordó que Fernando VII saldría y prometería defender la libertad alcanzada por los españoles con la Constitución de 1812 y, a cambio, rendiría la plaza. Sin embargo, Fernando VII salió de la ciudad y no respetó el compromiso alcanzado, sino que se unió al invasor y el mismo uno de octubre decretó la abolición de cuantas normas habían sido aprobadas durante los tres años anteriores, dando así fin al Trienio Liberal.

Las Cortes extraordinarias presentaron a Fernando VII esta Ley, que la sanciona el día 2 de febrero de 1823. En el artículo 291 se deroga la Ley anterior de 1813<sup>15</sup>. Como

---

<sup>15</sup> Artículo 291: “Estando refundida en la presente instrucción la de las Cortes generales y extraordinarias, decretada en 23 de julio de 1813, queda esta sin efecto alguno por lo respectivo a la península, islas y posesiones adyacentes.”

puede observarse en su título, solo se hace exclusiva referencia a las provincias, como la Ley anterior, aunque en su contenido también desarrolla la organización de los ayuntamientos, lo cual nos vuelve a indicar que estos no gozan aún de la consideración y autonomía suficiente para ser citados en el título de la norma.

En el texto late un sentido paternalista que muestra a las entidades locales y, especialmente, a los municipios necesitados de protección, puesto de manifiesto en la imposición de numerosos controles que reflejan, a la postre, una carencia de autonomía.

Al Tesorero se le sigue denominando Depositario, cuyo nombramiento se mantiene bajo la responsabilidad de los que le nombran, como contagio de la fórmula que venía establecida para el Secretario: “nombrará el ayuntamiento á pluralidad absoluta de votos, y bajo la responsabilidad de los nominadores, un Depositario”. Hay que entender que esta pluralidad absoluta es sinónimo de mayoría absoluta de votos. El Ayuntamiento puede remover al Depositario y nombrar otro en su lugar cuando lo tenga por conveniente, aunque no haya cumplido el año.

Con esta Ley adquiere importancia el cargo de Depositario, que supera incluso al de Secretario, ampliando enormemente sus cometidos, entre los que pueden citarse:

- la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios. Hay que tener en cuenta este extremo dado que los únicos recursos existentes en estas fechas de los ayuntamientos son los que producen los bienes de propios y los arbitrios que cobran a los vecinos<sup>16</sup>.
- en su poder entran directamente los caudales de propios y arbitrios (por lo que se convierte en su custodio), sin que por ningún motivo puedan percibirlos ni retenerlos los alcaldes ni los demás capitulares. Se prohíbe expresamente que los fondos puedan ser custodiados por alcaldes y concejales, siendo el manejo de fondos atribuido al Depositario exclusivamente. Tal cometido le atribuye un poder desorbitante.

---

<sup>16</sup> Nos encontramos ante unos Ayuntamientos que tienen suficiencia financiera con sus propios recursos.

- pagar los libramientos que se expidan, extendidos con las formalidades que estén prevenidas<sup>17</sup>.
- “... remitirán a la Diputación Provincial el presupuesto de los gastos públicos ordinarios que deban hacerse en todo el año siguiente, a costa de los fondos de propios y arbitrios”, de lo que cabría deducir que el Depositario participa en la confección del presupuesto, aunque no se cite una atribución expresa de tal cometido.
- Es un colaborador necesario en la publicación de los estados mensuales de entrada, salida y existencia de fondos de los ayuntamientos, con la expresión sucinta de la procedencia e inversión de estos, pues es el generador de tal información.
- Rinde cuentas de los fondos de propios y arbitrios dentro de los 10 primeros días del mes de enero de cada año, conforme disponen los artículos 41, 42 y 43.
- Debe ejercer, aunque la norma no lo detalle, el control y vigilancia de que no se disponga del porcentaje del diez por ciento que se tiene que satisfacer a la Diputación previsto en el artículo 44; entendemos que esto le supone controlar que se reserve tal cantidad, lo que implica una función fiscalizadora.

Sigue existiendo la dualidad Depositario-Secretario en los ayuntamientos, si bien puede apreciarse que se amplían enormemente las competencias que se atribuyen al Depositario.

Llama la atención que en el ámbito recaudatorio sigue sin hacerse mención alguna al Depositario y, sin embargo, se asigna al Alcalde el auxilio en la cobranza y su ejercicio coactivo en caso de impago, atribuyéndoles a estos (alcaldes) la jurisdicción de forma gubernativa (administrativa) mediante la vía de apremio “contra los bienes de los contribuyentes hasta su embargo y venta para que se realice el pago” (art. 216 y 217). Estos preceptos involucran de manera directa al Alcalde en la ejecución de un procedimiento recaudatorio en el que al Depositario ni siquiera se le menciona.

---

<sup>17</sup> En las Diputaciones se señala expresamente en el artículo 121 que los Depositarios no intervienen en la expedición de los mandamientos de pago, pues estos son firmados por el Jefe político como Presidente, un diputado provincial y el Secretario.

Si atendemos al control de los actos que dictan los ayuntamientos, estos quedan sometidos a un sistema de revisión en alzada ante órganos del Estado, de ahí su sumisión a las diputaciones, las cuales siguen ostentando un papel de vigilancia sobre los ayuntamientos, tanto en la aprobación de sus presupuestos como en el control posterior que les rindan de sus cuentas.

Frente al olvido que contenía la Ley anterior de 1813 que no mencionaba la existencia de Depositario en las diputaciones, la presente Ley de 1823 establece que cada Diputación Provincial tendrá un Depositario de caudales nombrado por ella, bajo su responsabilidad, “con las fianzas convenientes” (art. 119). Vemos que se ha producido un leve cambio en la designación de los depositarios, pues mientras que en los ayuntamientos se sigue manteniendo la fórmula tradicional de que este se “nombra bajo la responsabilidad de los nominadores” (art. 28) y no existe indicación alguna de que deba constituir fianza para el ejercicio de su cargo, en las diputaciones es nombrado por ellas mismas, bajo su responsabilidad, y aparece, por primera vez, la expresión de que debe realizarse tal nombramiento “con las fianzas convenientes” (art. 119). Esta es, en consecuencia, dentro de los textos del período analizado, 1812-2018, la primera vez que se tiene conocimiento del establecimiento de una fianza a los depositarios, cuya responsabilidad quedaba cubierta bajo el paraguas de los que le nombraban y ahora, sólo establecida para los depositarios de las diputaciones, se les añade la exigencia de aportar una garantía.

El Depositario provincial tiene, al igual que en los ayuntamientos, la obligación de rendir cuentas (artículo 124), aunque sea en otros plazos diferentes. Pero, aparte de esas similitudes, se produce en las diputaciones otra gran novedad al establecerse en el artículo 120 que:

El oficial mayor<sup>18</sup> de cada Diputación intervendrá en el concepto de contador, las entradas y salidas de los caudales de la depositaría, tomando al efecto razón en un libro de las cartas de pago que diere la misma depositaría, y de los libramientos que se expidan contra ella.

---

<sup>18</sup> El Oficial Mayor es un segundo Secretario, conforme desarrolla el artículo 169. En la Secretaría de cada Diputación habrá un Oficial Mayor con la misma dotación que el de igual clase del gobierno político de la provincia pagada de los fondos públicos de esta.

Este precepto atribuye al Oficial Mayor de la Diputación, por primera vez, una intervención material sobre la actuación del Depositario, aunque sea en las diputaciones. El Contador, como figura de control, ya existía en la Administración del Reino, pero aún no se había trasladado su existencia a la Administración Local, haciendo su aparición por esta disposición en las diputaciones; por las funciones que se le atribuyen podemos afirmar que el Contador es el antecedente del futuro Interventor de fondos. En palabras de García Ruipérez:

El origen de los contadores municipales está en relación con la creación por los Trastámara de la Contaduría de Cuentas de la Hacienda regia. Sus contadores se encargaban de tomar cuenta a los tesoreros y recaudadores, de guardar el tesoro real y de asegurar el cobro de las deudas (2005, pág. 55).

El Oficial Mayor, que también es nombrado por la Diputación (y sustituye al Secretario en ausencias y enfermedades), “llevará... la intervención de las entradas y salidas de los caudales en la Depositaria, y contribuirá al despacho de los otros negocios de ella, bajo la inspección del secretario”. Se atribuye específicamente el cometido de control e intervención de la Depositaria al Oficial Mayor, si bien bajo la inspección del Secretario, del cual depende.

Asistimos en este momento al nacimiento de la función de control de la Depositaria Provincial, así como a la persona que la lleva a cabo en las diputaciones provinciales: el Oficial Mayor, lo cual traerá en el futuro, cuando se cree el cuerpo de interventores, conflictos por el ejercicio de tales competencias.

#### **10.4. Año 1834. Estatuto Real de 4 de abril de 1834**

Tras fallecer Fernando VII el 29 de septiembre de 1833, su viuda María Cristina de Borbón es nombrada Gobernadora durante la minoría de edad de su hija Isabel II. El Consejo de Gobierno que se instituye no restaura la Constitución de 1812, sino que inicia la andadura de una nueva, que se denominaría el Estatuto Real de 1834, una constitución muy breve, de tan solo 50 artículos, que regula la organización de las Cortes, sus funciones y sus relaciones con el Rey. Se aprueba en Aranjuez el 4 de abril de 1834, y se rubrica el 10 de abril del mismo año.

Algunos constitucionalistas no otorgan a esta norma la calificación de Constitución porque consideran que no emana de la soberanía popular constituida en Cortes, sino de la soberanía de un rey absoluto que autolimita sus poderes por propia voluntad.

Aunque este texto no contiene mención alguna a los ayuntamientos, pues la preocupación era conservar el trono ante el hecho de que “un Príncipe de la estirpe Real (dolor causa decirlo) intenta arrebatar el cetro a la hija de su propio Hermano”, se cita por su consideración de norma pseudo-constitucional. Era el momento en el que se estaba fraguando la lucha por el trono entre Isabel, hija menor de edad de Fernando VII, y su tío Carlos (hermano de Fernando VII). Fernando VII deroga la Ley Sálica, que impedía a las mujeres acceder al trono de España y restablece en 1830 la Pragmática Sanción de 1789 que las Cortes aprobaron a instancias del rey Carlos IV pero que no llegó a entrar en vigor pues estaba pendiente de su promulgación. De esta forma las mujeres podían reinar si no tenían hermanos varones, con lo que se recuperaba el sistema tradicional de sucesión recogido en las Siete Partidas de Alfonso X. Esta medida dificultaba el acceso al trono a Carlos, lo que ocasionó la Primera Guerra Carlista.

El primer pronunciamiento carlista de España se produjo en Talavera de la Reina, desde la plaza Real de la Villa; así es descrito por Rubio López de la Llave:

El dos de octubre de 1833, miércoles, en las primeras horas de la noche, D. Manuel María González, al mando de un grupo de Voluntarios Realistas y de dos de sus hijos hace proclamar como rey de España a Carlos V, infante D. Carlos María Isidro, al tiempo que lanza una declaración reivindicatoria y autojustificativa del orden tradicional de España y la sucesión masculina al trono (1987, pág. 27).

La vida local se desdobra; por una parte encontramos a los municipios que se encuentran bajo el gobierno de Isabel, y, por otra, aquellos en los que se efectúa un pronunciamiento a favor de Carlos, en donde “se intenta reiniciar un régimen sobre las bases, ciertamente agotadas, de la sociedad estamental propias del antiguo régimen” (Rubio López de la Llave, El pronunciamiento carlista de Talavera de la Reina, 1987, pág. 38). Sin embargo, en los territorios gobernados por Isabel se imponían las ideas del liberalismo imperante, intentando erradicar privilegios y aumentando el control sobre las entidades locales, influido por dos factores: el fortalecimiento del poder ejecutivo y el

desarrollo de la Administración del Estado, lo cual ocasiona que las disposiciones que se dicten tengan un marcado tinte centralizador.

### **10.5. Año 1837. Constitución de 18 de junio de 1837**

Siendo Isabel II menor de edad, su madre, la Reina Viuda Doña María Cristina de Borbón, Gobernadora del Reino, actúa en su nombre y acepta esta Constitución de las Cortes Generales, fruto de la crisis del Estatuto Real, al que se oponía el Partido Progresista porque entendía que era una carta otorgada y no una verdadera constitución. El enfrentamiento entre moderados y progresistas impidió la normal y sosegada aplicación de las reglas del Estatuto Real, lo cual condujo al Motín de los Sargentos de la Granja en agosto de 1836 y forzó a la Regente María Cristina a restaurar la Constitución de 1812 y a formar un nuevo gobierno de corte progresista, poniendo fin a la breve existencia del Estatuto Real.

Como la Constitución de 1812 admitía las modificaciones que el paso del tiempo hiciese necesarias, se constituyeron unas nuevas Cortes en octubre de 1837 con la finalidad de iniciar los preparativos de la reforma constitucional, pero ante la imposibilidad política de restablecer la Constitución de 1812, los progresistas decidieron transformarla en un nuevo texto que pudiera ser acogido tanto por progresistas como por moderados, de ahí que aunque se dice que la Constitución de 1837 es progresista, la realidad es que es un texto conciliador, que aceptaba la incorporación de algunos postulados del Partido Moderado como la existencia de una Cámara Alta, instaurando una monarquía constitucional. Aún a pesar de este carácter conciliador, el período de vigencia de esta Constitución, tanto en la regencia de María Cristina como luego en la regencia de Espartero y en la mayoría de edad de Isabel II, estuvo caracterizado por una agitación e inestabilidad política constante.

La preocupación principal de esta Constitución era mantener como reina a Isabel II, extremo que se recoge expresamente en el artículo 50 del Estatuto Real anterior: “La Reina legítima de las Españas es Doña Isabel II de Borbón”; no se aborda ningún aspecto relativo a las entidades locales, sino tan solo la breve mención de que existirán

diputaciones y ayuntamientos como forma de gobierno interior de los pueblos, y de que su organización y funciones se determinará en una ley, a la que se remite.

Desaparece de este texto constitucional la mención expresa a los depositarios y secretarios de ayuntamientos.

#### **10.6. Años 1840-1843. Ley de organización y atribuciones de ayuntamientos de 1840/1843**

Durante el reinado de Isabel II se sancionó esta Ley en Barcelona el 14 de julio de 1840, pero no entró en vigor por así disponerlo un decreto de la Regencia provisional. Años más tarde, mediante Real Decreto de fecha 30 de diciembre de 1843, S.M. manda publicar dicha Ley con las modificaciones contenidas en este Real Decreto, que ve la luz en la *Gaceta de Madrid* el 31 de diciembre de 1843.

La necesidad de esta reforma venía motivada por considerar que la Ley de 1823 que regulaba a los ayuntamientos y diputaciones no era acorde con el marco previsto en la Constitución de 1837. Tal RD reconocía en la exposición de motivos que todos estaban de acuerdo en “la necesidad de sustituir a esta ley defectuosa (por) otra fundada en más sanos principios”. No obstante, ante las dilaciones y peligros de una larga discusión, valoran necesario no “dilatar por más tiempo la reforma administrativa”, pues podría “acarrear gravísimos males”, y ponen en marcha este “medio fácil, legal y de pronta ejecución”, consistente en “llevar a efecto los que las Cortes de 1840 acordaron”, con las modificaciones que el Consejo de Ministro efectúa de los artículos 31, 45, 49 y 76. Y de esta forma entraba en vigor en 1843 una norma que había sido aprobada en 1840, que deroga de forma genérica todas las leyes anteriores, decretos y disposiciones vigentes sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos (art. 111).

Frente al tratamiento que, de forma conjunta, se venía haciendo en el mismo cuerpo legal a diputaciones y ayuntamientos, es la primera vez que la norma contempla de forma separada a estos últimos, tanto en el título como en su regulación.

Al Tesorero se le sigue denominado Depositario, y comparte coprotagonismo con el Secretario. Ambos son nombrados por el Ayuntamiento.

Dos aspectos precisan señalarse del nombramiento de los depositarios: el primero es que desaparece la mención de la responsabilidad de los que los nombraban. La anterior Ley de 1823 señalaba (art. 28): “...nombrará el ayuntamiento a pluralidad absoluta de votos, y bajo la responsabilidad de los nominadores, un Depositario...”, mientras que la ley de 1840/1843 (art. 61) indica que es privativo de los ayuntamientos nombrar, bajo su responsabilidad, a los depositarios, eliminando de responsabilidad, según el régimen anterior, a las personas que nombraban al Depositario, sobre las cuales pudieran repercutirse perjuicios económicos que la acción de estos hubiera provocado. Como segundo e importante aspecto a señalar, aparece la obligación de “exigirles (a los depositarios) las competentes fianzas” (art. 61.2), que se impone por primera vez a los depositarios locales. Estas fianzas hicieron su aparición en el texto de 1823 (art. 119) para los depositarios de las diputaciones provinciales y ahora se extienden a los depositarios de los ayuntamientos. Consideramos que se produce una evolución al hacer desaparecer la responsabilidad de los terceros que proponían al Depositario por las acciones que este pudiera realizar, y se traslada la responsabilidad (medida en cuanto a la constitución de garantía) a la esfera personal del propio Depositario, el cual debe prestar fianza por el ejercicio de sus cometidos.

El desarrollo normativo de las atribuciones que se confieren al Depositario en esta Ley es más parco; no obstante, podemos destacar:

- Ejerce la función cobratoria, conforme a los libramientos que le hayan expedido.
- Paga, igualmente, conforme a los libramientos que le hayan expedido. Ambos libramientos los ordena el Alcalde y son firmados por este y por el Secretario.
- El Depositario es responsable de todo pago que hiciese no arreglado a las partidas del presupuesto, lo cual supone el ejercicio de una función fiscalizadora.
- No le compete la recaudación, pues expresamente se contempla que el Alcalde vela por el buen desempeño de los administradores y empleados de la recaudación (art. 70.3).

Frente al binomio que había existido hasta la fecha de Secretario-Depositario aparece una nueva figura, señalada de forma escueta y breve: los encargados de la intervención de los fondos del común, que tan solo se citan en dos artículos, el 61.2 y el 69.6; esto supone el inicio del ejercicio de la función interventora en los ayuntamientos, cuyo estreno ya se produjo en las diputaciones provinciales con la Ley de 1823 (como contadores, art. 120).

Señala el artículo 61.2 que los ayuntamientos nombrarán, bajo su responsabilidad, a “los encargados de la intervención de los fondos del común”. Como puede apreciarse, aún no se ha creado el cuerpo de contadores municipales y ya existen los cometidos que deben ejercer estos. Podemos inferir que aunque la ley no los menciona expresamente como “contadores”, sino como “empleados en la... intervención de los fondos comunes”, ya se está empezando a trasladar a las Haciendas Locales la figura del Contador de Cuentas de la Hacienda Real. Se produce la misma circunstancia que comentábamos en el apartado 9. “Breve referencia a la situación de la tesorería antes de 1812”, en el que traíamos a colación la figura del Escribano-contador en una dación de cuentas, cuando la figura del Contador aún no existía formalmente en la Administración Local, aunque se vinieran ejerciendo sus cometidos.

Aparece, por lo tanto, de forma tímida, la función de intervención de los fondos del común, sin titular al frente, sin un funcionario que la ejerza, y sin que haya de realizar exámenes de capacitación para su desempeño, lo que nos lleva a concluir que aún no existen los contadores municipales propiamente dichos.

### **10.7. Año 1845. Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 8 de enero de 1845**

Esta Ley fue aprobada el 8 de enero de 1845 y publicada en la *Gaceta de Madrid* el 15 de enero de 1845, durante el mandato de Isabel II.

Con la anterior Ley de 1840/1843 se había empezado a legislar por separado, dictando una norma para los ayuntamientos y otra para las diputaciones, tradición que aquí continúa al regularse solo la organización y funciones de los ayuntamientos mientras

que la de las diputaciones se contiene en la *Ley de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales* que se publica inmediatamente después.

Esta Ley sigue contemplando un sometimiento de los municipios a las diputaciones provinciales similar al contenido en la Ley de 8 de febrero de 1823, pues no existe una autonomía de la Entidad Municipal. En este período los ayuntamientos y diputaciones se convierten, prácticamente, en órganos consultivos (Sosa Wagner, 2004, pág. 38), pues es el *Gefe* político al que corresponde su administración, y todos los actos del Alcalde quedan sometidos a este, consecuencia de la excesiva centralización que se ha acometido.

Al Tesorero se le denomina, indistintamente, Depositario o Mayordomo (artículos 104 y 108). Sigue siendo nombrado por el Ayuntamiento. Su régimen de nombramiento previsto en el art. 79.1 sigue la misma fórmula que la establecida en la Ley 1840/1843, art. 61: bajo la responsabilidad del propio Ayuntamiento, sin que mencione a los que designen, y exigiéndoles ya las “competentes fianzas”, tanto a ellos como a los encargados de la intervención de fondos, que se vuelven a citar, consolidando de esta forma el nacimiento que tuvieron en los artículos 61.2 y 69.6 de la Ley 1840/1843.

Las competencias que bajo esta Ley se atribuyen al Depositario son:

- El Depositario sigue realizando pagos, efectuados por medio de libramientos, que expedirá el Alcalde con las formalidades correspondientes.
- “El Depositario o Mayordomo será responsable de todo pago que no estuviese arreglado a las partidas del presupuesto”; bajo esta atribución “podrá negarse a pagar los libramientos del Alcalde”, lo que le otorga un poder fáctico enorme.
- Rinde cuentas, lo que significa que lleva una contabilidad (como sistema documental de gestión) para luego someterla a examen.
- Aparecen dos rendidores de cuentas municipales: el Alcalde y el Depositario; por una parte, en el Artículo 107 se establece que “El Alcalde presentará al ayuntamiento, en el mes de enero de cada año, las cuentas del año anterior”, y, por otra, el artículo 108 dispone que “Las cuentas del Depositario o

Mayordomo se presentarán igualmente al Ayuntamiento para su examen y censura”.

Existe un cambio esencial en la norma que puede apreciarse no en cuanto a lo que se incorpora, sino a lo que se omite, como son las competencias que ya no se mencionan y que parece han desaparecido del elenco de atribuciones que anteriormente recaían en el Depositario, ahora Mayordomo. Ya no consta que estos administren los fondos provenientes de los bienes de propios y los arbitrios, pues tal cometido es atribuido genéricamente al Ayuntamiento: “Artículo 80. Es atribución de los ayuntamientos... 1º. El sistema de administración de los propios; arbitrios y demás fondos del común...”.

Vuelve a citar el artículo 79.1, a “los encargados de la intervención de los fondos del común”, aunque siguen sin atribuírseles competencias concretas. De esta forma tan escueta va consolidándose en los ayuntamientos estos cometidos, cuyo antecedente lo tuvimos en la ley anterior, anticipando lo que llegará a ser la figura del Interventor de fondos.

El Mayordomo o Depositario se encuentra en una posición antagónica: por una parte tiene en sus manos un poder desorbitante, pues puede negarse a satisfacer los libramientos de pagos que expida el Alcalde, además de llevar la contabilidad sobre la que rinde cuentas, pero, por otra, ya no se le menciona expresamente como el administrador de los bienes de propios, arbitrios y demás fondos del común (art. 80), porque tal atribución se asigna de forma genérica al Ayuntamiento, lo cual nos indica que se ha excluido al Mayordomo de tales cometidos.

Debemos tener en cuenta que nos encontramos ante una norma con rango de Ley, por lo que su extensión en cuanto a desarrollar las atribuciones del Depositario o Mayordomo es más bien parca. De ahí que el artículo 112 de la misma señala que “El Gobierno expedirá los reglamentos e instrucciones necesarias para la ejecución de esta ley en todas sus partes”. En virtud de este apoderamiento se dicta la *Instrucción para los Alcaldes y Depositarios o Mayordomos de los Ayuntamientos en la ordenación de sus respectivas cuentas, y reglas a que se sujetarán las Secretarías de dichas corporaciones*

*al intervenir los ingresos y gastos del Presupuesto*<sup>19</sup>, en donde con sumo detalle se contienen las atribuciones y la forma de proceder.

### **10.8. Año 1845. Constitución de 23 de mayo de 1845**

El período que da origen al nacimiento de la Constitución de 1845 fue una de las épocas más conflictivas de la historia de España. La Guerra Carlista, el profundo cambio en el régimen de propiedad que se produjo con la desamortización de Mendizábal<sup>20</sup>, la inestabilidad de la regencia de María Cristina, la criticada gestión de Espartero, todo ello es el caldo de cultivo para que los moderados se hagan con el poder y presenten un nuevo texto constitucional que, si bien quería ser, como reflejaba en su preámbulo, una reforma de la Constitución de 1837, lo cierto es que es una Constitución radicalmente nueva, que consolida a la burguesía moderada y presenta, durante el reinado de Isabel II, una vía intermedia entre el radicalismo revolucionario y el conservadurismo del Antiguo Régimen.

Esta Constitución tampoco menciona la figura del Depositario, tan solo indica la existencia de ayuntamientos y diputaciones como forma de organización y estructura administrativa local, y remite a una ley posterior que será la encargada de desarrollar su organización y atribuciones.

Aún a pesar de la época tan convulsa en la que se promulgó y de los avatares e inestabilidad política y social que la rodearon, esta Constitución llegó a ser la de más larga vida del período, 24 años, a excepción del paréntesis del Bienio Progresista 1845-1856.

---

<sup>19</sup> La Instrucción es de fecha 20 de noviembre de 1845, aprobada por Real Orden de 28 de enero de 1846.

<sup>20</sup> La desamortización de Juan Álvarez y Mendizábal se desarrolla desde 1835 a 1837. Se la conoce con el nombre de “Desamortización eclesiástica” porque afectó a los bienes de la Iglesia. Se aprueba por Real Decreto de 19 de febrero de 1836, publicándose en la *Gaceta de Madrid* el 21 de ese mismo mes, domingo.

### **10.9. Año 1845. Reglamento para la ejecución de la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos**

Publicado en la *Gaceta de Madrid* el jueves 18 de septiembre de 1845, este reglamento no contiene aspectos que nos pudieran interesar sobre la Depositaria, pues se limita a desarrollar, en diversos capítulos, la lista de electores y elegibles para los cargos municipales, las elecciones, las sesiones de los ayuntamientos... y qué deben hacer los alcaldes, los regidores, los síndicos, los alcaldes pedáneos, así como la creación y supresión de ayuntamientos, agregación y separación de pueblos, el presupuesto municipal, y los registros que han de llevarse.

Tan solo podemos traer a colación lo dispuesto en el capítulo IX que se dedica a los secretarios de ayuntamientos y de los particulares de los alcaldes, reproduciendo en el artículo 94 lo que ya contenía el artículo 86 de la Ley de organización y atribuciones de Ayuntamientos de 1840/1843.

La única modificación introducida al precepto trasladado de la Ley de 1840/1843 se produce en el apartado 4 del artículo 94, cuando se atribuye al Secretario la responsabilidad del archivo y la custodia de los libros del Ayuntamiento “cuando no hubiere otra persona destinada al efecto”.

En este reglamento vuelve a retomarse la denominación de *Depositario*, desapareciendo la de *Mayordomo*. No se formaliza al Depositario atribución alguna sobre la administración de fondos, sino tan solo que deberá cobrar y pagar cuando reciba previamente los libramientos (suponemos que para los ingresos) y órdenes (estimamos que para los pagos), debiendo todos ellos ser firmados por el Alcalde y el Secretario.

Es minúsculo el desarrollo que en esta norma se hace de los depositarios, en parte justificado porque su finalidad era otra bien distinta. Este silencio pone de manifiesto una notable disminución de sus atribuciones, que ha llevado a convertir a los depositarios en cajeros, meros receptores de ingresos y simples pagadores, debiendo atenerse para ejecutar estas actuaciones materiales a los libramientos y órdenes que expida el Alcalde,

sin que ni siquiera se mencione, como en la normativa anterior, la posibilidad de negarse a realizarlos.

Aunque la norma tiene una finalidad distinta de la de regular las atribuciones de secretarios y depositarios, en la escasa mención que se hace de estos parece que el Secretario es el que ha salido reforzado, acumulando para sí el elenco de atribuciones de control y supervisión a costa del Depositario. No obstante, habrá que atender al desarrollo normativo para ver su alcance.

**10.10. Año 1845. Instrucción de 20 de noviembre de 1845 para los Alcaldes y Depositarios o Mayordomos de los Ayuntamientos en la ordenación de sus respectivas cuentas, y reglas a que se sujetarán las Secretarías de dichas corporaciones al intervenir los ingresos y gastos del Presupuesto**

Esta Instrucción fue aprobada por Real Orden de 28 de enero de 1846. Podríamos decir que su contenido es breve, cuatro páginas, pero minucioso e importante porque desarrolla en vía reglamentaria y de forma muy pormenorizada la Ley de 8 de enero de 1845, detallando las cuentas que han de presentarse, quién debe presentarlas, así como los modelos normalizados que deben utilizarse, información y formularios que contienen las 31 páginas siguientes, que se anexan a la Instrucción y que recogen 31 modelos de formato de cuentas.

El Tesorero goza de una doble denominación que se usa de forma indistinta: Depositario o Mayordomo (art. 11). Su forma de acceso al cargo se mantiene: será designado por el Ayuntamiento.

En este período son varias las personas que deben rendir cuentas. No existe, en consecuencia, una contabilidad única, sino diferentes contabilidades separadas: el Alcalde lleve su cuenta, que la rinde en los plazos del artículo 1; el Depositario o Mayordomo también lleva su cuenta, anual, que la rinde conforme a los formularios detallados en el artículo 11; e incluso el Secretario lleva su cuenta de ingresos y gastos

del presupuesto municipal (art. 18). Se establece la obligatoriedad de un arqueo al fin de cada mes de los fondos de la Depositaria, que es firmado por el Alcalde, el Secretario y el Depositario.

Llama poderosamente la atención la atribución al Secretario de los cometidos de control de la Intervención; así vemos:

- "... registrará los asientos de la Intervención que ha de llevar la Secretaría del Ayuntamiento..." (art. 3).
- "Extenderá... las cartas de pago y cargaréme de todas las cantidades que ingresen en la Depositaria..." (art. 19).
- "Extenderá... los libramientos de todos los pagos..." (art. 20).
- "Reconocerá la cuenta general documentada del Depositario..." (art. 21).
- "El Secretario del Ayuntamiento, en su calidad de Interventor..." (art. 23).
- "La Secretaría vigilará y activará la recaudación de los arbitrios..." (art. 24).
- "Las Contadurías que han existido hasta ahora en algunos Ayuntamientos se refundirán en secciones de contabilidad de las Secretarías..." (art. 27).

Este es, sin duda alguna, el precepto más claro que pone de manifiesto que la figura en auge en este momento es el Secretario; ante el desvanecimiento de la figura del Depositario o Mayordomo el Secretario ha acumulado el ejercicio de todas las medidas de control que empezaban a asignarse a la Intervención, la cual aún no tiene suficiente peso específico para reclamar su espacio e independencia. Tal consideración queda claramente reflejada en los apartados 23 y 27. En el 23 se señala que el Secretario, "en su calidad de Interventor...", lo que nos indica que se aglutina en una persona el ejercicio de estos dos puestos. En el apartado 27 se aprecia cómo queda subsumida dentro de la Secretaría, como una sección más, la Intervención: "Las Contadurías que han existido hasta ahora en algunos Ayuntamientos se refundirán en secciones de Contabilidad de las Secretarías... Los Gefes políticos las autorizarán respectivamente, pero estarán siempre bajo la dirección del Secretario". Se establece de esta forma una jerarquía administrativa del Secretario sobre el personal que pudiera realizar estos cometidos. Se produce, en consecuencia, un paso atrás en el preludio y arranque de la Intervención (Contaduría), que pierde su incipiente autonomía y la hace depender de la Secretaría.

### **10.11. Año 1849. Real Decreto de 24 de octubre de 1849, centralización de fondos en el Estado**

El Real Decreto de 24 de octubre de 1849<sup>21</sup>, promulgado durante el reinado de Isabel II, supone, en cuanto a centralización de fondos, “una de las normas jurídicas que mayor trascendencia han tenido en la historia de la Contabilidad Pública en España” (Dodero Jordán, 1999, pág. 26). En dicha norma se consagra el principio presupuestario de “caja única”.

Este Real Decreto, titulado “Sobre centralización de fondos; su distribución y rendición de cuentas; formación del presupuesto anual del Ministerio; Distribución mensual de fondos; Cuentas, su rendición y a quién y cómo, etc.”, establece para la Administración Central del Estado que todos los fondos tienen que ingresarse en el Tesoro Público, y que el personal de cualquier Ministerio que efectúe tareas recaudatorias dependerá del Ministerio de Hacienda en todo lo concerniente al manejo de fondos y rendición de cuentas. Se implanta de esta forma, por una parte, la obligación de centralizar físicamente los fondos, y, por otra, con la finalidad de asegurarse de que esa orden va a llevarse a buen término, una dependencia funcional al Ministerio de Hacienda de todos los empleados que realicen esas gestiones, con independencia del Ministerio al que se encuentren adscritos (dependencia jerárquica).

Desde el 1 de enero de 1850 el Estado instaura la centralización de fondos, lo que ha venido a denominarse caja única; este principio y forma de proceder se trasladará posteriormente a las Entidades Locales con la Ley de 5 de julio de 1856.

Se suele considerar que este RD de 1849 es el origen normativo de la centralización de fondos, pero es de justicia reconocer un antecedente que suele desconocerse, el Decreto XXX de 5 de febrero de 1811, *Sobre reunir todos los caudales de la nación en la Tesorería mayor, y en las del ejército en las provincias*, que aprobaron

---

<sup>21</sup> Disposición consultada de la obra *Diccionario de la Administración Española, Compilación de la novísima legislación de España Peninsular y Ultramarina en todos los ramos de la Administración Pública*, de Marcelo Martínez Alcubilla, 4ª edición, Madrid, 1887, Tomo V, págs. 386 y 387.

las Cortes Generales y Extraordinarias y que ya ordenaba la centralización de los fondos, pero que por el escaso periodo que estuvo vigente no llegó a implantarse.

#### **10.12. Año 1855. Ley de 1 de mayo de 1855 de desamortización de Madoz**

Esta norma, cuyo título es *Ley de 1 de mayo de 1855 declarando en estado de venta todos los predios, rústicos y urbanos, censos y foros, pertenecientes al Estado, al clero y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas*, se publicaba en la *Gaceta de Madrid* el 3 de mayo de 1855. Aborda en ella la desamortización, debiendo entender que ésta es la expropiación forzosa que hace el Estado de determinados bienes<sup>22</sup>, a veces con escasa o nula compensación económica a sus propietarios, para su posterior venta en subasta pública y pagar con dichos fondos los intereses de la deuda pública del Estado o su amortización. Además de dicha finalidad principal, se perseguían otras, como poner en producción tierras no cultivadas, que presumiblemente serían adquiridas por personas con mayor nivel de rentas para su explotación, convirtiéndose, a la vez, en futuros contribuyentes al Estado.

Son varias las desamortizaciones que se han producido en España, algunas en el Antiguo Régimen y otras en el siglo XIX. Nos centramos en estas últimas, conocidas como desamortizaciones liberales, porque se encuentran dentro del período histórico que analizamos. Dentro de las producidas en esta etapa hay que resaltar la presente, también llamada desamortización de Madoz, su impulsor y Ministro de Hacienda durante el Bienio Progresista, que consiguió que los partidos políticos conservadores y liberales, normalmente enfrentados, se pusieran de acuerdo bajo la idea de incorporar al desarrollo del país estos bienes inactivos.

Esta, la de Madoz, fue la desamortización que logró el mayor volumen de ventas, y superó a todas las anteriores. Son muy diversos los importes que, según la doctrina, alcanzaron las desamortizaciones; desde que se empezara a aplicar la Ley en 1855 hasta

---

<sup>22</sup> Tierras y bienes que hasta entonces no se podían enajenar (vender, hipotecar o ceder) que se encontraban en poder de las llamadas «manos muertas» (Iglesia católica y órdenes religiosas) y los baldíos y las tierras comunales de los municipios.

1867 se habían vendido un total 198.523 fincas rústicas y 27.442 urbanas. Entre 1855 y 1895 se habían generado unos ingresos al Estado de 7.856.000.000 reales, casi el doble de lo obtenido con la desamortización de Mendizábal; tales importes se dedicaron fundamentalmente a cubrir el déficit del presupuesto del Estado, la amortización de deuda pública y la realización de obras públicas. Según Tortella, el valor de los bienes desamortizados asciende a:

*Tabla 1. Valor de los bienes desamortizados según Tortella*

<b>VALOR DE LOS BIENES DESAMORTIZADOS (1836-1900)</b>					
<b>(en millones de reales)</b>					
<b>Período</b>	<b>Clero</b>	<b>Beneficencia</b>	<b>Municipios</b>	<b>Otros</b>	<b>TOTAL</b>
1836-1844	3.447	0	0	0	3.447
1855-1856	324	167	160	116	797
1858-1867	1.253	461	1.998	438	4.150
1868-1900	888	327	1.415	309	2.939
<b>TOTAL</b>	<b>5.912</b>	<b>955</b>	<b>3.573</b>	<b>863</b>	<b>11.303</b>

Fuente: Tortella, Gabriel. *El desarrollo de la España contemporánea: historia económica de los siglos XIX y XX, España*, Editorial Alianza, 1998.

Como puede verse, esta ley de 1855 tuvo vigencia de forma intermitente. Suspendió su aplicación por la ley el 14 de octubre de 1856, reanudándose dos años después, el 2 de octubre de 1858, para continuar hasta finales de siglo, y fue definitivamente derogada por el Estatuto Municipal de José Calvo Sotelo de 1924, aprobado en la Dictadura de Miguel Primo de Rivera, cuando ya prácticamente no quedaban bienes que desamortizar. Puede apreciarse cómo el grueso de las desamortizaciones a partir de 1855 afecta notablemente a los municipios. Se estima que de todo lo desamortizado el 35 % pertenecía a la Iglesia, el 15 % a beneficencia y un 50 % a las propiedades municipales. Este porcentaje de bienes de que se priva a los municipios es muy elevado, lo que ocasiona un hundimiento de las finanzas municipales.

Se empobrecen, por una parte, los vecinos, que pierden la posibilidad de llevar los ganados a pastar a esos bienes comunales, con lo que se ven afectados por la pérdida de estos recursos que contribuían a su subsistencia, y, por otra, los propios ayuntamientos,

que dejan de obtener ingresos por las rentas que venían percibiendo de ellos, hecho que permitía a las instituciones concejiles escapar de los aprietos económicos mediante el aumento de la presión sobre los bienes comunales (Serna Vallejo, 2004, pág. 413).

Sosa Wagner menciona que esta Ley ordena la venta de todo aquello que el Ayuntamiento arrienda, ya sea propio, ya se utilice en tal condición. La realidad fue bien distinta, pues en la práctica se incluyeron muchos bienes comunales que, aunque estaban legalmente excluidos, fueron objeto de venta por la confusión existente entre unos bienes y otros (2004, pág. 39).

La desamortización implica, en consecuencia, la destrucción de la forma de vida de organizaciones populares con autogestión centenaria, y creemos que es el origen de la insuficiencia financiera municipal que se viene arrastrando desde entonces.

### **10.13. Año 1856. Ley de Organización y Administración Municipal de 5 de julio de 1856**

En los años previos a la entrada en vigor de esta Ley se produce lo que algunos autores han denominado un atentado a la autonomía municipal. Toscas i Santamans (2008) señala que el Estado liberal, “ante la insuficiente competencia que advierte en muchos secretarios de ayuntamiento, y frente al importante desempleo de sus propios dependientes, los *cesantes*<sup>23</sup>, dicta una serie de disposiciones entre las que destaca el real decreto de 19 de octubre de 1853 que promueve la transferencia de *cesantes* a las secretarías de ayuntamiento”.

---

<sup>23</sup> Los cesantes eran los funcionarios que perdían su puesto cuando se producía un cambio político en el partido de gobierno. Surgen como consecuencia de la patrimonialización de la función pública por parte de los partidos españoles y la incapacidad de crear un Estado neutral que fuera administrado por funcionarios independientes de las ideologías gobernantes. Este clientelismo consiste en la absorción de los funcionarios afines y en la expulsión de los contrarios o neutros. Benito Pérez Galdós relata magistralmente en su novela *Miau* las peripecias por las que tiene que pasar un cesante que sufre los cambios de Gobierno. La desaparición de estos se produce con el denominado *Estatuto del funcionario de 1918*, Reglamento para la aplicación de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 a los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado y al personal subalterno de la misma, aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre de 1918 (*Gaceta de Madrid* 8 de septiembre de 1918), que introduce la inamovilidad de los funcionarios, pilar fundamental en la consecución de la independencia de la Función Pública.

El municipio disponía de cierto grado de autonomía a través de un órgano electivo, el Consejo Municipal, pero el Estado mantenía amplios poderes de supervisión sobre las actividades del Ayuntamiento, por lo que pudo imponer esta medida, que “trata de limitar la autorregulación municipal en materia de nombramiento de los Secretarios estableciendo la preferencia por ciertas categorías. Esto se efectúa mediante dos disposiciones: un real decreto de 19 de octubre de 1853 que prescribe la preferencia, entre los aspirantes a secretario, por los empleados *cesantes* de la Administración del Estado; y otro real decreto de 21 de octubre de 1858 que otorga la prioridad a los individuos que hayan acabado la carrera del notariado y estén sin empleo” (Tosca i Santamans, 2008). Esta normativa, sin embargo, no afecta a los Depositarios.

Posteriormente es sancionada la Ley de Organización y Administración Municipal por la reina Isabel II, publicada en la *Gaceta de Madrid* el domingo 6 de julio de 1856. En ella al Tesorero se le denomina Depositario y su nombramiento le incumbe al Ayuntamiento, por lo que este cargo sigue desempeñado por persona de confianza, sin que vea afectado por la normativa de cesantes.

Se consagra la obligación legal de que todos los fondos se ingresen en la caja única<sup>24</sup> que ha de tener el Ayuntamiento a cargo del Depositario (art. 20). Esta exigencia, sin duda una de las más importantes que se han establecido como forma de operar en las tesorerías de las AAPP, es una traslación a los ayuntamientos de la obligación que se impuso a la Administración del Estado en el Real Decreto de 24 de octubre de 1849.

No se menciona a las entidades financieras como lugares posibles en donde pudieran custodiarse los fondos municipales, y es que estas aún no tenían, prácticamente, existencia operativa.

---

<sup>24</sup> Esta “caja única” o caja fuerte de la Corporación nos señala que todos los fondos están *juntos*, sin que exista separación entre ellos; esta forma de proceder ha creado el concepto jurídico que conocemos en la actualidad como *unidad de caja*, que es una evolución de la caja única, en donde ya no es preciso que todos los fondos estén ubicados físicamente en una caja pues con la existencia de las entidades financieras estos se encuentran distribuidos en diferentes cuentas y entidades, pero bajo el paraguas del Ayuntamiento, aunque se entienden como una unidad a efectos de su disposición.

Vuelve a apreciarse la dicotomía entre las figuras del Depositario y de los agentes para la recaudación (art. 218), lo cual pone de nuevo de manifiesto que el Depositario no ejercía directamente la recaudación.

Se establece una mínima planificación financiera al disponer que la distribución de los fondos se acordará mensualmente (art. 221). Más que planificación se trataba de un reparto periódico y regular de los fondos.

El ordenador de los fondos es el Alcalde (art.222), atribución que se mantiene invariable.

Como aspecto más relevante en la Ley aparece una nueva figura, la del Regidor-Interventor (art. 223). Este Regidor-Interventor elegido por el Ayuntamiento es un concejal (art. 226 y 227) que ejerce los cometidos de la Intervención, lo que nos induce a pensar que la figura del Interventor aún no ha conseguido dotarse de peso específico y singularidad propia. Al Secretario se le empiezan a hurtar las atribuciones de control que se le otorgaron en la Instrucción de 20 de noviembre de 1845, de ahí que, no existiendo aún el cuerpo específico de interventores, estos cometidos se asignen a los regidores (concejales).

Existe un doble control sobre la salida de fondos: por una parte, el Regidor-interventor no autoriza ningún libramiento de pago que no exprese su objeto claro ni el capítulo y artículo del presupuesto a que se cargue, ni el Depositario lo satisface si no está firmado por el Alcalde, intervenido por el regidor y autorizado por el secretario. Aun a pesar de este doble control, vemos que es eminentemente formal al ceñirse a aspectos de verificación de partidas y firmas de los que deben intervenir. Este doble control antes era ejercido exclusivamente por el Depositario, el cual podía negarse a realizar los pagos. Ahora se atribuye a dos figuras, al Regidor-Interventor y al Depositario, si bien consideramos que sería difícil que el Regidor, por su doble naturaleza de contador y concejal, pudiera realizar críticas a la gestión de la Corporación.

En los ayuntamientos de importancia puede crearse una Sección de Contabilidad (a cargo del Concejal Interventor) que forme las cuentas, tarea que realizaría el Depositario (bajo la inspección del Concejal Interventor) si tal sección de contabilidad

no existiera, con el auxilio del Secretario si fuera preciso (art. 227), lo cual supone un cambio frente al que se instaurara en la Instrucción de 20 de noviembre de 1845 por el que las contadurías anteriores se refundían en secciones de contabilidad dependientes de las secretarías. Nuestra opinión es que estas oscilaciones ponen de manifiesto que debía de existir una cierta tirantez entre quienes ejercieran los cometidos de contadores, secretarios y depositarios, cada uno intentando atraer hacia sí estas atribuciones de control, contabilidad, supervisión, etc., a las que el legislador va respondiendo de forma alternativa y variable en función de la presión recibida, todo ello por no encontrarse aún consolidadas.

Esta Ley tuvo una vigencia muy corta, tres meses, porque el Real Decreto de 16 de octubre de 1856, publicado en la *Gaceta de Madrid* el viernes 17 de octubre de 1856, restableció las Leyes de 1845 y las normas dictadas para su ejecución de esta forma:

Artículo 1º. Se restablecen en toda su fuerza y vigor las leyes de 8 de Enero de 1845, sobre la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales; las de 2 de Abril del mismo año sobre la organización y atribuciones de los Consejos provinciales y sobre el gobierno de las provincias, y la de 6 de Julio del mismo año sobre la organización y atribuciones del Consejo Real.

Artículo 2º. Se restablecen igualmente todos los decretos orgánicos, reglamentos y demás disposiciones adoptadas para la ejecución de dichas leyes, en la fuerza y vigor que según su respectiva clase y fecha les corresponda.

Artículo 3º. Mi Gobierno, oyendo á una comisión formada de personas competentes y experimentadas, me propondrá las reformas que hubiere necesidad de introducir en las referidas leyes, de acuerdo con las Cortes.

#### **10.14. Año 1865. Ley de 20 de septiembre de 1865 de Presupuestos y Contabilidad Provincial**

De nuevo en el reinado de Isabel II se publica esta Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial en la *Gaceta de Madrid* el domingo 1 de octubre de 1865, y a continuación, su norma de desarrollo, el Reglamento para la ejecución de la Ley de Presupuestos y Contabilidad provincial, lo cual consideramos que es una buena técnica legislativa al desarrollar de forma inmediata los preceptos reglamentarios que sirven de aplicación de dicha ley.

Aunque la regulación en este texto solo afecta a las provincias, es importante su mención porque se observan cambios notables como:

- Se recaudan conjuntamente, y en los mismos plazos, las exacciones que corresponden a la Diputación y las del Estado, y por los mismos medios y agentes, lo cual supone un mayor control y un aumento notable de la eficacia (art. 13).
- Mensualmente, la “dependencia de Hacienda” entrega la parte que corresponde a las diputaciones (art. 15), lo que indica que ya existe una transferencia de fondos con carácter periódico del Estado a las diputaciones.
- Adquiere definitiva relevancia el Contador, que es nombrado por el Gobierno (no por la Diputación), para controlar los fondos que el Estado asigna a las diputaciones, de ahí que se encarga de intervenir todos los libramientos de pago expedidos por el Ordenador para ver que en ellos consta el objeto del gasto y la partida del presupuesto a que se haya de aplicar. Esta actuación implica una supervisión del Estado sobre las diputaciones, e, indirectamente, sobre los ayuntamientos por el control y supervisión que aquellas ejercían sobre estos.
- Otros cometidos quedan aún en manos del Depositario, como la rendición de la cuenta de ingresos y gastos del presupuesto.

El Contador adquiere el carácter de empleado (Rosell Cantarell, 1969, pág. 8). El artículo 38 de la norma señala que “Las funciones de contador serán desempeñadas por un empleado que nombrará el Gobierno, a propuesta en terna de la Diputación. Este precepto establece, por primera vez, las “funciones del contador”, lo cual nos indica que su ejercicio ya supone una atribución de competencias públicas.

Además, ya no se menciona que será designado por la Diputación, sino que al tener dicho cargo que ser desempeñado por un empleado que nombrará el Gobierno nos indica que debería existir algún proceso que permitiera la selección de los contadores. Estimamos que es el previsto en el artículo 14 del Real Decreto de 20 de septiembre de 1865, que aprueba el Reglamento para la ejecución de esta Ley.

Por otra parte, en cuanto a las ternas, el art. 155.5 de la Ley de 25 de septiembre de 1863 para el gobierno y administración de las provincias establece el procedimiento que debe seguirse:

Proponer para las vacantes de los cargos de Consejero provincial y para todos los demás que se paguen de los fondos provinciales y no se hallen comprendidos entre los que expresa el número cuarto. Estas propuestas contendrán tres individuos para cada cargo, y cuando sean dos ó más destinos de la misma clase los que hayan de proveerse, se harán en lista que comprenda tres individuos por cada uno de los que deban nombrarse. No podrá incluirse en ninguna propuesta á los Diputados provinciales, y los cargos que según las leyes deben proveerse por oposición ó concurso, continuarán llenándose del mismo modo y sin necesidad de propuesta de la Diputación provincial.

En lo relativo a los fondos municipales se establece una obligatoria y total separación de cualesquiera otros, debiendo estar a cargo de un Depositario, al que se le exige la correspondiente fianza que debe constituir en una caja fuerte que es denominada “arca de las tres llaves”, pues es necesario para su apertura la presencia conjunta de tres llaves, cada una en poder de un clavero: el Alcalde, el Contador y el Depositario, llamados así porque cada uno portaba una llave (clave, palabra que proviene del latín, *clavis*, llave) (Dodero Jordán, 2010).

Llama la atención también el que se designe como realizador de la actividad a la dependencia o unidad administrativa y no a la persona o titular que la ocupa, como se aprecia al señalar el artículo 37 que satisfará “la Depositaria...”, lo que supone el reconocimiento de la existencia de una organización administrativa en la que, poco a poco, irán ganando peso las atribuciones a los órganos y lo perderán las referencias personales atribuidas a los titulares de estos.

#### **10.15. Año 1865. Real Decreto de 20 de septiembre de 1865 que aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial**

Inmediatamente después de la Ley anterior, aparece publicada en la *Gaceta de Madrid* este Real Decreto, firmado por el Ministro de la Gobernación José De Posada Herrera, consolidando la senda iniciada en el artículo 120 del Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias, en donde el puesto de Contador (Interventor actual) se reserva a ser ejercido por el Oficial Mayor en las diputaciones (artículo 113), y se establece como requisito para su desempeño la

realización de unos exámenes en Madrid. Tal exigencia nos muestra que se ha establecido un proceso de selección pública para el acceso a los puestos de Contador de las diputaciones provinciales.

Esta figura del Oficial Mayor como Contador de los fondos del presupuesto de la provincia, no se trasladó, por el momento, a los ayuntamientos. Los contadores acaparan todas las funciones relevantes: planificación en la distribución de fondos con carácter mensual (art. 93), firma con el Gobernador en los libramientos de fondos (art. 98), posible manifestación de infracción del ordenamiento jurídico en la ordenación de los pagos (art. 100), y el resto de obligaciones contempladas en el artículo 123, como formación de los presupuestos, llevanza de libros, expedición de los cargarémes, reconocimiento de las cuentas que rinde el Depositario, vigilancia de la recaudación, etc. Se convierte, en consecuencia, en un puesto de relevancia.

Como puede observarse, frente al tímido inicio y mínimo señalamiento de tareas, cometidos o atribuciones que se hiciera en la normativa anterior, el puesto de Contador arranca con extensas atribuciones.

El artículo 110.2º establece que uno de los supuestos de realización de los arqueos extraordinarios será cuando cualquiera de los funcionarios del apartado anterior (Contador o Depositario, ya que el Gobernador no tiene tal condición) empiece a desempeñar su destino o vuelva a hacerse cargo de él.

El artículo 135 de esta Reglamento implanta que la contabilidad por el sistema de partida doble se llevará en las diputaciones provinciales, siendo ésta la primera vez que se introduce este sistema en las entidades locales. Como esta forma de contabilizar requería conocimientos especiales, se exigía en el artículo 118<sup>25</sup> la acreditación de dichos conocimientos para desempeñar la plaza de Oficial Mayor, que haría, a su vez, de Contador. Aunque se exigen los conocimientos contables del funcionamiento de la partida doble para optar a la plaza de Oficial Mayor, esta forma de contabilización aún

---

<sup>25</sup> Artículo 118. Para optar al desempeño del destino de Oficial Mayor del Consejo, contador de los fondos provinciales, se requiere ser español, mayor de 25 años, tener buena conducta moral y reunir las circunstancias siguientes: 1º.- Haber estudiado y practicado la teneduría de libros por partida doble en una casa de comercio, sociedad industrial o mercantil, o en alguna dependencia del Estado.

no se ha implantado en los ayuntamientos, actuación que se realizaría posteriormente por la Real Orden del Director General de Administración Local de 31 de mayo de 1886. Tal era la necesidad de cubrir con premura dichas plazas que en la misma *Gaceta de Madrid*, inmediatamente a continuación de esta disposición, se publica el Real Decreto de 29 de septiembre de 1865 por el que se constituye el Tribunal de oposición a las plazas de Oficiales Mayores de los Consejos Contadores de fondos provinciales a que hace referencia el artículo 121 de este Reglamento.

Por otra parte, el Depositario sigue siendo considerado un mero custodio de fondos, al que se le hace responsable de su protección o salvaguarda, prestando fianza, debiendo vigilar que no se extraigan del arca de fondos ninguna cantidad que no haya sido ordenada mediante libramiento por el Gobernador y debidamente intervenida por el Contador.

#### **10.16. Año 1869. Constitución de 6 de junio de 1869**

En septiembre de 1868 se produce una Revolución denominada *la Gloriosa*, iniciada por una sublevación militar, que conlleva el destronamiento y exilio de la reina Isabel II. Tras esta revolución se forma un Gobierno Provisional transitorio y se inicia lo que se ha dado en llamar el Sexenio Revolucionario o Democrático (1868-1874), dividido, a su vez, en varias etapas:

- la primera, caracterizada por la elaboración de la Constitución de 1869, fue guiada por las fuerzas políticas progresistas que firmaron el Pacto de Ostende entre el general Juan Prim, que encabezaba y representaba al Partido Progresista, y el general Francisco Serrano, que dirigía la Unión Liberal,
- la segunda, Regencia del general Serrano, que comenzó en junio de 1869 con la aprobación de la nueva Constitución y finalizó con el juramento del nuevo rey elegido ante las Cortes Constituyentes el 2 de enero de 1871, Amadeo I de Saboya, que reinaría hasta 1873,
- y, por último, la tercera, que abarca desde el 11 de febrero de 1873 con la promulgación por las Cortes de la I República Española, hasta el 29 de

diciembre de 1874, con el pronunciamiento del general Martínez Campos restaurando la monarquía borbónica.

El objetivo principal del Estado liberal es controlar el Poder Ejecutivo para evitar que se exceda en sus atribuciones y que pierda “el servicio al pueblo”, que era la finalidad de su existencia. Para ello implanta tres controles: el político o legislativo, el interno o administrativo y el externo o judicial, de los cuales no se escapan, como administraciones públicas que son, los ayuntamientos.

La Constitución de 1869 se considera la primera constitución democrática de la historia del constitucionalismo español porque recoge en su texto los pilares considerados básicos; además de una extensa declaración de derechos, figuran las columnas que soportan todo Estado de Derecho tal y como era concebido en aquella época: soberanía nacional, sufragio universal, concepción de la monarquía como poder constituido y recogido en la Constitución, de donde emergen sus poderes, poder legislativo que reside en las Cortes, aunque las leyes sean sancionadas y promulgadas por el Rey, representante del poder ejecutivo que ejerce a través de sus Ministros.

Tampoco aparece en esta Constitución mención alguna al Depositario.

En cuanto al régimen local la Constitución se remite a lo que futuras leyes determinen en cuanto a la organización y atribuciones de diputaciones provinciales y ayuntamientos, aunque se introducen, por primera vez, una serie de principios que deben respetar las futuras leyes que los desarrollen. Estos principios son:

- Aunque se les otorga cierto reconocimiento a las entidades locales, al mencionar que les corresponde a estas “el Gobierno y dirección de sus intereses,” no se reconoce aún el principio de autonomía municipal, y sigue siendo todavía significativa la intervención que se produce sobre estas.
- En cuanto a transparencia, aunque no se menciona de forma expresa, late subyacente dicho principio por la publicidad formal que se impone tanto de las sesiones, como de los presupuestos y acuerdos más importantes.
- Posibilidad de intervención del Rey y las Cortes para dirimir conflictos entre las entidades locales y el Estado, así como una restricción impositiva que merma la autonomía tributaria local consistente en una limitación genérica para que los

impuestos municipales y provinciales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

No se otorga la calificación de *sistema tributario* al conjunto de normas fiscales que existen en las diputaciones y ayuntamientos, sino que solo se califica como tal al del Estado. El sistema tributario local como actualmente lo conocemos se encuentra en una etapa embrionaria, empezando a gestarse como consecuencia de la desaparición de las rentas que provenían de los bienes de propios decomisados tras la desamortización civil. Esta pérdida de rentas origina que los ayuntamientos se vean abocados a generar ingresos por la vía impositiva, fuente que hasta entonces había sido residual.

#### **10.17. Año 1870. Ley provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870**

Tras ser promulgada la Constitución por las Cortes y restaurarse la Monarquía después de la sublevación militar, las Cortes nombran el 18 de junio de 1869 al general Serranos como Regente, y al general Prim Presidente del Gobierno. La principal tarea durante la Regencia del general Serrano (1869-1871) era, además de proceder al desarrollo legislativo de la Constitución y de poner en marcha las principales reformas contenidas en ella, buscar un rey entre las diferentes familias reales europeas.

En este período en que España es guiada por un Gobierno Provisional se aprueba esta Ley, también provisional, cuyo ámbito subjetivo de actuación va dirigido a la Hacienda del Estado, conforme señala en su artículo 1º. Abordamos esta Ley que regula la Administración y Contabilidad de Hacienda del Estado, aunque sea de forma breve, por la importancia que esta disposición ejerce sobre las Administraciones Locales, ya que el artículo 125 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 establecía que eran aplicables a la Hacienda Municipal sus disposiciones en cuanto no se opusieran a la misma. Esta cláusula de cierre del ordenamiento que permite rellenar lagunas normativas otorga a la legislación estatal un carácter supletorio bastante relevante, y nos conduce a la necesaria remisión de este texto.

El régimen previsto para la Administración del Estado, en cuanto interesa por su aplicación a las administraciones locales, es el siguiente:

- Deben prestar fianza los empleados que manejen fondos públicos. Llama la atención que el manejo de fondos públicos en la Administración del Estado ya es considerada una función pública<sup>26</sup>, y está reservada a funcionarios, mientras que en la Administración Local el Depositario aún es designado por el Ayuntamiento (art. 3).
- Las “certificaciones de los débitos”, título ejecutivo que permite dirigirse contra los deudores, son expedidos por los interventores del Estado para la gestión en vía ejecutiva de sus deudas (art. 9)<sup>27</sup>.
- No es posible abrir la vía contenciosa si el interesado no realiza el pago o consignación de lo reclamado, *solve et repete*<sup>28</sup>.
- El Director General del Tesoro ejerce de Ordenador General de Pagos del Estado por delegación del Ministerio de Hacienda (art. 49). Tal atribución es ejercida por el Alcalde en los ayuntamientos.
- En el Estado se encuentran íntimamente unidas la función contable y la fiscalización, centralizadas en la Intervención (art. 52): “Se confiere al Director general de Contabilidad el carácter de Interventor General de la Administración del Estado. La dirección de Contabilidad fiscalizará todos los actos de la Administración...”.
- Todas las cuentas del Estado se rinden al Tribunal de las Cuentas del Reino (art. 57).

Nos ha llamado la atención la mención contenida en el artículo 4º sobre que los ingresos en el Tesoro puedan realizarse en sus arcas material o *virtualmente*; estos

---

26 Consideramos *función pública* la actividad realizada por funcionarios de competencias o potestades de una Administración Pública.

27 En la Administración Local estas certificaciones de débitos son conocidas como certificaciones de descubierto; mientras en el Estado las expide el Interventor, en los antecedentes históricos anteriores a esta norma venían siendo expedidas por el Alcalde: artículo 218 del Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias, y artículo 22 de la Instrucción de 20 de noviembre de 1845 aprobada por Real Orden de 28 de enero de 1846, para los alcaldes y depositarios o mayordomos de los ayuntamientos en la ordenación de sus respectivas cuentas, y reglas a que se sujetarán las secretarías de dichas corporaciones al intervenir los ingresos y gastos del presupuesto.

28 Aforismo en latín cuya traducción literal significa “paga y reclama”, y que viene a poner de manifiesto que en materia de hacienda (frente a actuaciones emanadas de una Administración Pública) no se puede recurrir sin que previamente se haya pagado (o garantizado) la deuda.

ingresos virtuales bien podrían corresponder a los actuales pagos e ingresos en formalización, sin salida material de fondos.

#### **10.18. Año 1870. Ley municipal de 20 de agosto de 1870**

Siendo aún el general D. Francisco Serrano y Domínguez Regente del Reino, las Cortes Constituyentes decretan y sancionan esta Ley Municipal que se publica en la *Gaceta de Madrid* el 21 de agosto de 1870.

En esta norma al Tesorero se le denomina Depositario, coexistiendo con otras dos figuras: el Secretario y el Contador. En tanto que los puestos de Depositario y Secretario son nombrados por el Ayuntamiento, nada se dice del Contador, sino tan solo que le compete la Intervención. Del Secretario se señala que “los Ayuntamientos pueden suspender o destituir libremente a los Secretarios” (art. 117); del Depositario se menciona que “los Ayuntamientos nombran y separan libremente a los Depositarios y agentes para la recaudación...” (art. 149), lo cual nos indica que son dos cargos diferentes y que deben ser ejercidos por personas distintas: una el Depositario y otra el Recaudador.

El artículo 148 señala “La Intervención estará a cargo del Contador, donde le hubiere, y en su defecto se ejercerá por un Regidor (Concejal) elegido por el ayuntamiento”, y el 152, “El Contador o el Concejal Interventor, auxiliados, si fuera necesario, por el Secretario y demás dependientes del Ayuntamiento...”; todo ello nos indica que ya ha hecho su aparición el Contador en los ayuntamientos, si bien en una etapa embrionaria, pues vemos que hay entidades en las que existirá Contador y otras en donde no, y en ausencia de tal cargo lo ejercerá un regidor (Concejal) elegido por el Ayuntamiento, que podrá ser auxiliado por el Secretario según el artículo 152, aunque un precepto anterior, el artículo 120, incluido dentro del capítulo que regula las atribuciones de los secretarios, les atribuye expresamente los cometidos del Contador de la siguiente forma: “En los Ayuntamientos en que no hubiere Contador será cargo del Secretario llevar los registros de entradas y salidas de caudales, autorizar los libramientos y tomar razón de las cartas de pago”.

Se ha trasladado la figura del Contador procedente de la Administración del Estado a la vida local. Se empezó por las diputaciones, en donde se exigió para desempeñar dichos puestos la superación de determinadas pruebas que acreditaran su acceso, como se aprecia en el artículo 121 del Real Decreto que aprueba el Reglamento de la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial de 20 de septiembre de 1865, mediante exámenes que garantizaban el conocimiento de la materia para los contadores de las diputaciones provinciales (oficiales mayores).

Estos contadores, además, prestaban servicio en algunos ayuntamientos, los más relevantes, a los que debían desplazarse; en otros sitios, en donde no había Contador, este cometido lo ejercía un Regidor (Concejal) elegido por el Ayuntamiento.

En cuanto al Depositario, esta Ley recoge una descripción más pequeña de sus ocupaciones, como si estas hubieran menguado. Parece que su única atribución es la de encargarse de la custodia de fondos (art. 149); suponemos que tal disminución de cometidos iría en concordancia con la retribución que se le asignara, que estimamos debía de ser mínima. Esta circunstancia, unida al agravante de que tuviera que constituir fianza, nos hace pensar que podría no ser nada rentable ejercer como Depositario en muchos ayuntamientos, lo que lleva al legislador a resolver, si tal puesto quedara vacante, de la siguiente forma: “Si en el pueblo no hubiese persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, el cargo de Depositario será declarado concejal y obligatorio”; pero no llevará aneja la prestación de fianzas, y los gastos que originara serán de cuenta del municipio. Es decir, si no hubiera persona que quisiera encargarse de la Depositaria Municipal, el cargo de Depositario era asumido de forma obligatoria por un concejal, exonerándole en estos casos de la prestación de fianzas. Consideramos que esta era una forma de aliviar la carga del Depositario, habida cuenta de su obligatoriedad y de la responsabilidad que su ejercicio conllevaba.

Al Depositario Municipal no le compete la recaudación, pues es asumida por agentes que recaudan todas las rentas y arbitrios del municipio. Tampoco le compete la llevanza de la contabilidad ni la formación de cuentas, que se atribuye al Contador o Concejal-Interventor, o Secretario si no hubiera Contador, el cual también lleva los registros de entrada y salida de caudales y autoriza los libramientos y tomas de razón de las cartas de pago (art.152 y 120).

Como puede apreciarse, se ha desdibujado notablemente la figura del Depositario, relegado exclusivamente a la custodia de fondos que se guardan en la caja (fuerte) del Ayuntamiento, cuya apertura solo puede realizarse con la conjunción de tres llaves, cada una, como ya expusimos, en poder de un clavero.

#### **10.19. Año 1870. Ley provincial de 20 de agosto de 1870**

Esta Ley se publica en la *Gaceta de Madrid* el 21 de agosto de 1870, a continuación de la Ley Municipal. En ella al Tesorero se le sigue denominando Depositario. Observamos una importante transformación en la denominación de los funcionarios relevantes de la Corporación, pues ya no se citan de forma personal al Secretario, Contador y Depositario, sino que se habla de “dependencias”, tales como “la Secretaría”, “la Contaduría”, “la Depositaria”, otorgando importancia a una organización administrativa separada del personalismo anteriormente latente.

Al frente de cada una de esas dependencias habrá un Jefe (Secretario, Contador, Depositario), que es nombrado y separado a propuesta de la Comisión, a excepción de los contadores, cuyo nombramiento está previsto que se realice por concurso entre los que reúnan ciertos requisitos (art. 75), lo cual supone un plus de cualificación que no es requerido para los secretarios ni para los depositarios, lo que indica que los contadores gozan de un régimen jurídico personal diferente.

En la Disposición Transitoria 1ª se menciona que no pueden ser removidos los contadores que hayan obtenido su destino por oposición, a diferencia de los secretarios y depositarios, para quienes aún se venía manteniendo el sistema de acceso por designación, sin pruebas o exámenes.

Al Contador le compete la Intervención (art. 83, 2º párrafo), mientras al Depositario le siguen confiando unas tareas residuales en comparación con las que en un pasado detentó, ahora reducidas a la custodia de fondos, siendo el único encargado de su

custodia (art. 77) y debiendo prestar fianza por ese cometido. Por otra parte, la contabilidad, presupuestación y rendición de cuentas se atribuye al Contador (art. 76).

Como viene siendo habitual, se establece que el Depositario no solo no realizará ningún pago si no existe mandamiento previo, sino que, además, tampoco recibirá cantidad alguna sin mandamiento; toda entrada y salida de fondos tiene que estar, de alguna forma, autorizada y ordenada previamente: “El Depositario no hará pagos ni recibirá cantidades sino en virtud de un mandato autorizado por el Vicepresidente y Contador” (art. 77, tercer párrafo).

Desde el punto de vista de los ingresos, nos encontramos en una fase poco avanzada en el procedimiento de exacción de tributos locales, habida cuenta de que se requiere previamente para la entrada de fondos la existencia del documento contable, hecho que sería inviable y nada operativo en la actualidad a la vista del moderno sistema tributario en el que se otorga un papel vital a las autoliquidaciones, las cuales empujan al posterior apunte contable de ingreso con contraído simultáneo sin necesidad de su intervención ni ordenación previa.

Por otra parte, vuelve a poner de manifiesto que de la recaudación (su materialización) se encargan otros agentes distintos del Depositario, agentes que, una vez cumplida su misión, rinden cuentas sobre las que se confeccionarán los correspondientes mandamientos para dar su entrada a los fondos que terminarán depositados en la Caja.

#### **10.20. Año 1876. Constitución de la Monarquía española de 30 de junio de 1876**

En los años anteriores a la Constitución de 1876 nos encontramos con un período de gran agitación política. Podemos mencionar, por su importancia, la última etapa del Sexenio Democrático o Revolucionario, en donde se llevó a cabo la proclamación de la I República. Tuvo una duración efímera que abarcó desde el 11 de febrero de 1873 al 29 de diciembre de 1874, y se caracterizó por una gran inestabilidad política, como se puede apreciar por los cuatro Presidentes que se sucedieron en los primeros once meses.

Durante la I República es importante reseñar, por cuanto afecta a la vida local, lo que se ha denominado la Rebelión o Sublevación cantonal, que se produjo entre julio de 1873 y enero de 1874. Tras proclamarse la República federal en junio de 1873, un sector de los republicanos, los denominados “federales intransigentes”, considerando que había llegado el momento de conseguir la autonomía municipal que tanto ansiaban, propugnan instaurar la República federal desde abajo, desde los municipios, y no esperar a que las Cortes Constituyentes, que fueron elegidas en mayo de 1873, aprobaran la nueva Constitución Federal. Tal pensamiento llevó a proclamar *cantones* como entidades territoriales de carácter subnacional, que actuaban con soberanía e independencia del Estado, y a asumir su poder político, militar, tributario, etc. El más importante fue el Cantón de Cartagena, también denominado Cantón Murciano porque a él se fueron uniendo muchos municipios de la zona. Esta insurrección cantonal (reflejo de la República federal) acabó tras el asedio de las fuerzas del Gobierno central. El General Pavía puso fin a la República federal el 3 de enero de 1874, mediante un golpe de Estado, instaurando una República unitaria dirigida por el General Serrano.

Posteriormente, el General Martínez Campos proclamó, el 29 de diciembre de 1874, a Alfonso de Borbón (Alfonso XII), hijo de la Reina exiliada Isabel II, como Rey de España. Se abrió un período histórico conocido como la Restauración, etapa política estable del liberalismo español del siglo XIX cuyo artífice fue Antonio Cánovas del Castillo, quien redactó la Constitución de 1876 y permitió la instauración de una paz que perduraría hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera en 1923.

La Constitución de 1876, breve, compuesta de 89 artículos, permite el derecho de asociación, la libertad de imprenta y de enseñanza, y tolera la práctica privada de las religiones, aunque reconoce al catolicismo como la religión del Estado. Desde el punto de vista orgánico, establecía un sistema bicameral diferenciando la forma de acceso a la condición de parlamentario: mientras los congresistas eran elegidos, los senadores tenían una triple composición, senadores por derecho propio, senadores vitalicios nombrados por la Corona, y senadores elegidos por las corporaciones del Estado y mayores contribuyentes.

Nada menciona la Constitución de la organización y atribuciones de los ayuntamientos y diputaciones, ni mucho menos de los depositarios, sino que, como venía siendo habitual, remite a una Ley que desarrollará todos estos aspectos. Los principios que dicha Ley debe respetar, recogidos en su artículo 84, son similares a los que se establecieron en el artículo 99 de la Constitución de 1869.

La vida de la Constitución transcurrió en tres etapas. Una primera de 1875 a 1885, llamada la de Alfonso XII, culminó con el Pacto de El Pardo, que contemplaba la alternancia en el poder de conservadores y liberales. Una segunda etapa de 1885 a 1902, bajo la Regencia de doña María Cristina, estuvo marcada por las escisiones, la oligarquía, el caciquismo, el problema regional y, sobre todo, por la pérdida de las colonias en 1898. La tercera y última etapa, la de su hijo Alfonso XIII, de 1902 a 1923, en la que tras el golpe de Estado de Primo de Rivera en 1923 se suspende la Constitución, aunque la Monarquía se mantiene hasta 1931, cuando se proclama la II República.

#### **10.21. Año 1876. Ley de 16 de diciembre de 1876. Reformando las leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870**

Bajo el reinado de Alfonso XII se aprueba esta Ley que se limita a mantener las anteriores de 1870, si bien introduce sobre ellas algunas modificaciones. “La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 continuará rigiendo con las reformas contenidas en las disposiciones siguientes...” (art. 1º). “La Ley provincial de 20 de agosto de 1870 seguirá en vigor con las reformas que comprenden las disposiciones siguientes...” (art. 2º). Por lo señalado, prácticamente todos los cambios que se realizaron a las leyes municipal y provincial de 20 de agosto son trasladables a la presente.

Del texto legal se puede colegir cierta insuficiencia financiera de los ayuntamientos cuando se les permite liberarse de la subordinación estricta al orden de ingresos previsto en la Ley de 1870, así como a la posibilidad de acudir a establecer otros impuestos, recargos y arbitrios si renuncian al repartimiento general, lo cual da pie a pensar que los ingresos podrían ser escasos para cubrir los gastos municipales y se consiente que los ayuntamientos valoren acudir a otras fuentes de recursos.

Como medida importante que menciona la Ley puede citarse que los ayuntamientos nombrarán a sus secretarios previo concurso, por lo que esta forma de selección, que solo estaba prevista para los contadores en el artículo 75 de la Ley Provincial de 1870, se extiende a los secretarios en el ámbito municipal.

Además, debemos mencionar la obligatoriedad que establece la norma de que exista un Contador de fondos en los ayuntamientos cuyo presupuesto de gasto no baje de 100.000 pesetas, teniendo que ser nombrado por el Ayuntamiento “de entre los que hayan aprobado en oposición pública”. Importantísima exigencia legal, pues, por un lado, se impone la existencia de este puesto en ayuntamientos que realicen un gasto superior a un determinado importe (razones objetivas), y, por otro, se consolida su atribución a un funcionario.

En este momento existe una gran disparidad en cuanto a la forma de acceso y nombramiento de los tres cargos que son los pilares de la estructura administrativa de las entidades locales: Depositario, Secretario y Contador:

- El nombramiento de los depositarios de fondos (y de los demás empleados municipales) compete a la Diputación (art. 2, disposición Décima, 5ª, 1º).
- El nombramiento de los secretarios de los ayuntamientos se hará previo concurso (art. 1, disposición Segunda, 7ª, 1º).
- El nombramiento de los contadores será efectuado por el Ayuntamiento, de entre los que hubieren sido aprobados en oposición pública que tendrá lugar en Madrid —para las poblaciones cuyo presupuesto de gasto no baje de 100.000 pesetas— (art. 1, disposición Undécima, 1º), mientras que para las diputaciones se establece que también serán nombrados por estas, pero conforme a la Ley y Reglamento de 20 de septiembre de 1865<sup>29</sup>.

Consideramos que tal diferencia en la selección viene motivada por la intención de requerir ciertos conocimientos y mayor cualificación (verificable en pruebas objetivas)

---

<sup>29</sup> Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial, de 20 de septiembre de 1865, y Real Decreto que aprueba el Reglamento para la ejecución de dicha Ley, ambos publicados en la *Gaceta de Madrid* el 1 de octubre de 1865.

a la función de control que ejercen los contadores, que empieza a consolidarse frente a los dos puestos que anteriormente existían, secretarios, para los que requiere un concurso, y depositarios, para los que no se establece requisito singular alguno, debido, quizás, al bajo perfil de sus atribuciones en estos momentos.

Si nos retrotraemos al Real Decreto que aprueba el Reglamento de la *Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial* de 20 de septiembre de 1865, observamos que en su artículo 121 disponía:

Las Diputaciones provinciales no podrán proponer para el desempeño de estos destinos<sup>30</sup> sino a los que acrediten con su certificado expedido por el Subsecretario del Ministerio de la Gobernación que han sufrido en Madrid un examen en el cual acrediten que poseen los conocimientos exigidos por el artículo 118 ante un Tribunal que ofrezca las mayores garantías de imparcialidad y criterio.

Y en la misma *Gaceta de Madrid* de 1 de octubre de 1865 se publica, a continuación del Reglamento mencionado, un Real Decreto de 29 de septiembre de 1865 por el que se constituye el Tribunal de Oposición a las plazas de Oficiales Mayores de los Consejos Contadores de fondos provinciales a que hace referencia el artículo 121 del mencionado Reglamento, que a su vez se remitía al artículo 118 en donde se establecían los requisitos para optar al desempeño de dicha plaza<sup>31</sup>. Supone esto la confirmación de un requisito de exigencia de conocimientos previos que deben acreditarse en un examen oposición, establecidos únicamente, por el momento, para el ejercicio de la función de Contador (Interventor) que en las diputaciones provinciales es llevado a cabo por el Oficial Mayor, como ya dispusiera el artículo 120<sup>32</sup> del Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, *Ley para el Gobierno económico-político de las provincias*, y posteriormente el Real Decreto de 20 de septiembre de 1865 mencionado que aprueba el Reglamento para la ejecución de la *Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial*.

---

<sup>30</sup> Se refiere a los Oficiales Mayores de los Consejos, Contadores de fondos provinciales.

<sup>31</sup> Artículo 118: “Para optar al desempeño del destino de Oficial mayor del Consejo, Contador de los fondos provinciales, se requerirá ser español, mayor de 25 años, tener buena conducta moral y reunir las circunstancias siguientes: 1º. Haber estudiado y practicado la teneduría de libros por partida doble en una casa de comercio, sociedad industrial o mercantil, o en alguna dependencia del Estado. 2º. Conocer la legislación vigente en materia de presupuestos y contabilidad provincial. 3º. Saber aplicar a la práctica las disposiciones de esta misma legislación en todos sus detalles.”

<sup>32</sup> Artículo 120. “El oficial mayor de cada Diputación intervendrá en el concepto de contador, las entradas y salidas de los caudales de la depositaría, tomando al efecto razón en un libro de las cartas de pago que diere la misma depositaría, y de los libramientos que se expidan contra ella”.

El Depositario sigue desempeñando unos cometidos reducidos exclusivamente al ámbito de custodia de los fondos públicos.

Podemos considerar que con esta disposición se produce la instalación definitiva del Contador en los ayuntamientos. En palabras de Doderó Jordán, "... el Contador en los Ayuntamientos va a desplazar a los Secretarios (antes Escribanos) como responsable de la toma de cuentas" (2010, pág. 52). Tal desalojo, como veremos, no ha sido siempre pacífico, pues existe constatación de roces entre ambos.

#### **10.22. Año 1877. Ley orgánica municipal y Ley orgánica provincial, de 2 de octubre de 1877**

Siendo Alfonso XII Rey constitucional de España, mediante Real Decreto de fecha 2 de octubre de 1877, autoriza al Ministro de la Gobernación la publicación de las leyes orgánicas Municipal y Provincial, "incorporando a su texto las reformas comprendidas en la de 18 de diciembre de 1876"; ambas leyes se publican en la *Gaceta de Madrid* el jueves 4 de octubre de 1877.

En cuanto a la Ley orgánica municipal, los mismos comentarios que se hicieron a las Leyes de 1870 y 1876 son trasladables a la presente.

Al Depositario solo le compete la custodia de fondos. Es nombrado y separado por el Ayuntamiento, y en caso de que no hubiese persona que quisiera encargarse de dicha custodia tal puesto sería desempeñado de forma obligatoria por un Concejal (no prestando fianza en estos casos). Sin embargo, si no es un Concejal, la cuantía de la fianza es fijada y determinada libremente por cada Corporación, art. 157<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> La cuantía de las fianzas o importe a garantizar por ejercer de Depositario ha sufrido variaciones. Si bien el artículo 157 mencionado de la Ley municipal de 1877 deja tal importe a discreción de los ayuntamientos, el artículo 277 del Estatuto Provincial establece un límite por abajo al regular que la fianza nunca podrá ser inferior al 2'50 % del último presupuesto ordinario de ingresos, precepto al que igualmente se remite el artículo 7 del Reglamento de depositarios de 1930. El artículo 184 del Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración Local establece unos importes de fianza distintos, en consideración al importe de los presupuestos del Ayuntamiento. El tema actual no es el importe de la fianza, sino si esta debe seguir prestándose o no, extremo que se aborda en el subapartado 15.7. ¿Deben depositar fianza los Tesoreros municipales?

El mismo razonamiento que efectuara Abella para los Secretarios, que no era posible lograr un reglamentación razonable sobre ellos al ser un cargo de confianza, amovible a voluntad de la Corporación con solo reunir votos suficientes (1948, pág. 19), es perfectamente trasladable a los Depositarios, que, como puede verse en el artículo 157, son nombrados y separados libremente por los ayuntamientos, rebajándose la profesionalidad de este puesto hasta el exiguo nivel de que si no hubiese en el pueblo persona que quisiera encargarse de la custodia de fondos (parece que esta fuera la única función a desempeñar) este cargo se declarará concejal obligatorio, es decir, que puede imponerse por la fuerza a un concejal, el cual, además de tener una retribuciones inferiores, se verá, como se ha expuesto, exonerado de prestar fianza. El ejercicio de la Depositaría se convertía así en una carga, más que en un cargo, que había de primarse de alguna forma, como podía ser la de exonerar, al menos, de la obligación de constituirla. Esto nos dice mucho acerca de la poca profesionalidad que para el ejercicio de este puesto se exigía en esta etapa.

Al Contador, que lleva a cabo la Intervención, se le atribuyen la presupuestación, contabilidad y rendición de cuentas. Gana así protagonismo esta figura en detrimento de las del Secretario y del Depositario, incluso se avanza que se acometerá el desarrollo de su régimen jurídico al señalar que “Un reglamento determinará todo lo referente a clases y sueldos de esos funcionarios, así como a las bases del concurso, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los Contadores actuales” (art. 156).

Muy distante queda la añeja atribución al Depositario de administrador de los fondos municipales que se contenía en el artículo 321.3º de la Constitución de 1812 y otras leyes posteriores como el art. 1.ap.XI de la Ley de 1813; ahora no se cita al Depositario en este aspecto, sino que la custodia de fondos se convierte en la base principal y casi única de su actividad que se viene recogiendo en la normativa de la época. También se señala que la recaudación se efectuará por agentes, los cuales no suelen tener la naturaleza de funcionarios públicos.

Se introduce en los ayuntamientos una mínima planificación en la distribución de fondos mensuales (art. 155), que es traslado del funcionamiento de la Administración del Estado que ya se estableciera en el artículo 36 de la *Ley Provisional de Administración* y

*Contabilidad de la Hacienda Pública* de 25 de junio de 1870, y que ya se había previsto para las diputaciones provinciales, como puede verse en el artículo 93<sup>34</sup> del Real Decreto que aprueba el Reglamento para la ejecución de la *Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial* de 1865. Al respecto Saura Pacheco señala: “Este documento —la distribución mensual de fondos— tiene gran importancia, pues no puede o no debe efectuarse ni acordarse pago alguno que no haya sido incluido en él” (1944, pág. 417).

El artículo 159 establece que “Todos los fondos municipales ingresarán precisamente en la Caja del Ayuntamiento, cuyas tres llaves custodiarán el Depositario, el Ordenador y el Interventor”, consagrando la concentración de los fondos en una caja fuerte en el Ayuntamiento como forma de gestión centralizada. Esto también nos indica, a la vez, que las entidades financieras aún no han empezado a prestar estos servicios de custodia y depósito a las EELL.

En todas las normas examinadas puede observarse que la actividad material de la recaudación en ningún momento es atribuida al Depositario, sino que siempre se cita a otras personas que son las encargadas de llevarla a cabo. Esto es otro ejemplo más de que son figuras totalmente diferentes y de que, desde su origen, existen en los ayuntamientos, de forma separada, los agentes recaudadores y los depositarios. Los agentes recaudadores en los aspectos materiales de cobro, y los depositarios en unos cometidos distintos de custodia y administración de fondos, y, en un momento posterior, de jefes de aquellos.

Esta Ley es ecléctica, pues mezcla las tendencias políticas imperantes: por una parte, el centralismo y, por otra, la autonomía municipal. Se decanta por el sentido centralizador, si bien con ciertas concesiones a ideas más abiertas, al igual que la Constitución bajo cuya vigencia se dicta. Desde el punto de vista formal se desgajan los textos normativos que corresponden a ayuntamientos y a las provincias, lo que indica que los ayuntamientos ya tienen relevancia propia, aunque la publicación se realice en la misma *Gaceta*, una disposición detrás de otra.

---

<sup>34</sup> Artículo 93. “El Contador de fondos provinciales presentará al Gobernador el día 1º de cada mes la distribución de fondos de que habla el artículo 37 de la Ley...” Este señala que en los tres primeros días de cada mes la Diputación aprobará para el siguiente una distribución de fondos por capítulos y artículos del presupuesto.

En cuanto a la Ley orgánica provincial, el capítulo VII, que lleva por título “Empleados y agentes de la Administración provincial”, establece en su artículo 7 que las dependencias de la Diputación Provincial se componen de la Secretaría, de la Contaduría y de la Depositaria, encontrándose al frente de cada una de estas secciones un Jefe, bajo cuyas órdenes servirán los empleados necesarios.

En su artículo 76 “restablece el Cuerpo de Contadores de fondos provinciales, conforme á la ley y reglamento de 20 de Setiembre de 1865”, añadiendo que “Los que obtuvieren sus cargos con arreglo á estas disposiciones serán respetados en los derechos adquiridos”. Por otra parte “El Contador tiene á su cargo la oficina de cuenta y razón y la Intervención de fondos provinciales”, y al Depositario se le designa como “el único encargado de la custodia de los fondos provinciales, y prestará como tal las fianzas que la Diputación exija” (art. 77).

### **10.23. Año 1886. Real Orden de 31 de mayo de 1886, unifica el sistema de contabilidad**

El 25 de noviembre de 1885 fallece Alfonso XII y le sucede su hijo Alfonso XIII, que es Rey desde su nacimiento en mayo de 1886. Su madre, María Cristina de Habsburgo-Lorena, se encarga de la regencia durante su minoría de edad hasta que en mayo de 1902 cumplió los dieciséis años y juró la Constitución (de 1876). Su reinado se prolongó hasta el 14 de abril de 1931, fecha en que se tuvo que marchar al exilio al proclamarse la Segunda República.

El jueves 3 de junio de 1886 se publica en la *Gaceta de Madrid* la Real Orden expedida por el Director General de la Administración Local, dictada el 31 de mayo, por la que se impone la obligación de que desde el 1 de julio de 1886 “la contabilidad de las operaciones que ejecutan las corporaciones provinciales y locales se lleve por el sistema de partida doble, ensayado en la provincia de Madrid” (Ap. 1º).

La exigencia de la llevanza de la contabilidad por partida doble a las diputaciones provinciales ya se les había impuesto por el artículo 135 del Reglamento de fecha 20 de septiembre de 1865 (*Gaceta* de 1 de octubre) que desarrollaba la Ley de Presupuestos y

Contabilidad, y, ahora, por esta disposición, se unificaba este sistema y se extendía a los ayuntamientos.

La “partida simple”, la forma de contabilización que se llevaba con anterioridad, era una sistema de contabilización sencillo que no requería formación especial, pues se basaba en que cada operación daba lugar a un solo asiento en el Libro Mayor, en el correspondiente débito o crédito de la cuenta a que se refiriera, mientras que la “partida doble” era un sistema de anotación más complejo, que personificaba a las cuentas, dotándolas de la posibilidad de tener un activo, crédito en el *debe*, y un pasivo, débito en el *haber*.

Saura Pacheco (1944) defiende la partida doble:

No consignándose en el sistema de partida simple más que en un sola cuenta las operaciones verificadas, tiene el inconveniente de que, en caso de olvido o error, la irregularidad cometida no se advierte del examen de los libros por la falta de concordancia entre los diversos asientos, no ocurriendo así en la partida doble, porque en ésta, debido al enlace que necesariamente se establece en todas las operaciones realizadas, la fiscalización puede ejercerse con suma facilidad...

Si la “Partida Simple” tuviera algunos medios de comprobación para venir en conocimiento de los posibles errores, este sistema sería el más generalizado por su extremada sencillez; pero careciendo de ellos, jamás se podrá saber con certeza la exactitud de los resultados que arrojen los libros llevados por este método, que con razón se considera deficiente...

Si se reflexiona que en toda operación que realice el Municipio puede haber siempre una cuenta que reciba los valores, o una persona (Depositario) que materialmente sea responsable de ellos; y una persona que entregue o una cuenta que tenga derecho a esos mismos valores, fácilmente se comprenderá que en ninguna operación podrá haber deudor sin acreedor, pues es preciso que una persona o cuenta reciba lo que otra persona o cuenta entregue, y de ahí que tengan que considerarse dos veces las cantidades de cada asiento, una cargándola a los deudores y otra abonándola a los acreedores, resultando de esto una igualdad absoluta de las cantidades deudoras con las acreedoras, y un medio más de comprobación respecto de los cargos y los abonos hechos en los libros, circunstancia que no se realizaría si se hubiese cometido algún error en este sentido (pág. 540).

Es importante esta Real Orden porque supone el establecimiento del sistema de contabilización por partida doble en todos los municipios españoles, que se intenta implantar y normalizar, y que, aunque se había ensayado en la provincia de Madrid, ya

venía siendo utilizado en algunas ciudades como Sevilla según García Ruipérez (2002, pág. 393) mediante una Real Cédula de 2 de noviembre de 1569 que supone una nueva estructuración de la Contaduría y el establecimiento del sistema de contabilización por partida doble en la ciudad de Sevilla, circunstancia que también es apuntada por Fueyo Bros (2010, pág. 23).

Por otra parte, esta norma nos pone de manifiesto varios extremos:

- Que es obligatoria la llevanza de la contabilidad por este nuevo sistema.
- Que las diputaciones provinciales son superiores jerárquicos de los ayuntamientos y por ello les compete, a través de sus contadores, la revisión de las cuentas de estos.
- Que se impone una mínima planificación financiera al tener que aprobarse por las corporaciones una distribución de fondos por capítulos presupuestarios con carácter mensual.

Habiéndose publicado en la *Gaceta de Madrid* esta Real Orden el 3 de junio de 1886, y establecido que, con carácter obligatorio, debe llevarse la contabilidad en todos los ayuntamientos por el sistema de partida doble “desde 1º de julio de 1886”, solo se disponía de un mes, plazo muy escaso, para acometer tan complejo cambio, motivo por el cual, creemos, fracasó el primer intento de establecer este método de contabilización en los ayuntamientos.

Los contadores de fondos provinciales eran los encargados, bajo su responsabilidad, conforme señalaba el artículo 14, de que los acuerdos de las diputaciones y comisiones en materia de contabilidad tuvieran debido y puntual cumplimiento. Se aprovecha la jerarquía que las diputaciones ejercían sobre los ayuntamientos para imponerles el control y fiscalización a través de los interventores, denominados en esta fecha contadores de fondos provinciales.

**10.24. Año 1886. Real Orden de 4 de octubre de 1886, sobre organización general del Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales**

Algunos autores consideran que esta Real Orden crea el Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales, reglamentándose sus funciones en el Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 (García Ruipérez, Manual de Hacienda para archiveros municipales, 2008, pág. 22). Nosotros consideramos que, más que la creación de dichos cuerpos, lo que contiene la disposición es un mandato para que se proceda a la pronta regulación de su régimen jurídico y ordenación (organización).

Estimamos que el Director General de Administración Local pretende, como expone en la propia disposición, eliminar la indefinición de las atribuciones respectivas, tanto en contadores como en secretarios provinciales, determinar las diferentes categorías y fijar una retribución justa a estos funcionarios que han acreditado un resultado práctico muy valioso en el ejercicio de sus cargos, a los que se exigen unas determinadas condiciones y unas responsabilidades especiales que, por justicia y equidad, se deben recompensar. Todo ello le lleva a proponer a la Reina Regente la aprobación de esta Real Orden que comprende la organización general del Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales, para declararlo, en su día, Cuerpo facultativo de la Administración Local.

**10.25. Año 1889. Real Orden de 3 de septiembre de 1889 sobre formación de cuentas municipales y provinciales**

Ante el escaso cumplimiento de la presentación o rendición de cuentas por parte de los ayuntamientos en el plazo establecido, se dicta esta Real Orden expedida por el Director General de Administración Local en Madrid el 3 de septiembre de 1889, publicada en la *Gaceta de Madrid* el día siguiente. En ella, tras recoger en su exposición la desastrosa situación, se dictan medidas enérgicas para conminar a su cumplimiento.

El cambio en el sistema contable exigido por la Real Orden de 1886 por el que se implantaba el sistema de partida doble en los ayuntamientos no debió ser fácil, y ocasionó muchos incumplimientos y demoras en la rendición de cuentas, hasta el extremo de que se dictara esta Real Orden de 1889.

Por otra parte, siendo los contadores los responsables de la función contable, se estaba haciendo recaer sobre ellos una gran responsabilidad, desprovista, por otro lado, de una regulación detallada que contemplara sus competencias. A esta carencia se pretende dar respuesta mediante la aprobación de un reglamento de los contadores que ya había sido mencionado en el artículo 156 de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877<sup>35</sup>.

**10.26. Año 1897. Real Decreto de 18 de mayo de 1897 por el que se aprueba el Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales**

Se publica esta disposición en el *Boletín Oficial de la Provincia* de Madrid el 2 de junio de 1897, tras ser sancionada por María Cristina como Reina Regente, dando cumplimiento a lo que disponía el artículo 156 de la entonces vigente Ley Municipal, la cual obligaba a que existiera un Contador de fondos municipales en las poblaciones cuyo presupuesto de gasto no bajara de 100.000 pesetas.

El binomio y equilibrio que anteriormente existía en los ayuntamientos formado por el Secretario y el Depositario queda definitivamente roto tras el acceso de la figura del Contador que ha ido ganando, poco a poco, peso específico, y ha conseguido ser el primero en tener regulación propia en el ámbito local a través de este Reglamento, en gran parte por la exigencia que conlleva la implantación de la contabilidad por partida doble, de la que es responsable, así como por los controles que sobre las finanzas de las entidades locales debe llevar a cabo.

---

<sup>35</sup> Artículo 156: "... un reglamento determinará todo lo referente a clases y sueldos de esos funcionarios, así como a las bases del concurso, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los Contadores actuales".

La existencia de un reglamento que regula las atribuciones del Contador consolida sus funciones, enmarca su importancia y reconocimiento que pronto sería reclamado por secretarios y depositarios, frente a los que existe una gran diferencia en la forma de acceso, pues los contadores ya accedían mediante oposición pública. El artículo 2.3º establecía que para ser nombrado por primera vez Contador de fondos provinciales o municipales se requería haber aprobado los exámenes. Mientras tanto, los depositarios seguían siendo nombrados por el Ayuntamiento, sin pruebas de acceso u oposición. Podría decirse, en consecuencia, que ha sido el control, ejercido a través de la contabilidad, quien ha abierto las puertas de la función pública local a estos funcionarios, de modo que los contadores son la punta de lanza del inicio de la profesionalización en los ayuntamientos.

**10.27. Año 1900. Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 que aprueba los Reglamentos de Secretarios de las Diputaciones provinciales y de Contadores de fondos provinciales y municipales**

En la misma etapa, bajo la Regencia de doña María Cristina, se publica el jueves 13 de diciembre de 1900, en la *Gaceta de Madrid*, este Real Decreto que aprueba, de forma conjunta aunque con regulación separada, en primer lugar, el Reglamento de Secretarios de las Diputaciones Provinciales, y, en segundo lugar, el Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales.

Esta es la primera regulación del Cuerpo de Secretarios de las Diputaciones Provinciales, uniéndose, de esta forma, a la reglamentación ya existente de los contadores provinciales y municipales que se adelantaron por el Real Decreto de 18 de mayo de 1897, regulación que se califica como “reglamentación provisional” en la exposición de motivos; ambas ordenaciones proceden del mandato contenido en la Real Orden de 4 de octubre de 1886, sobre organización general del Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales, como ya se expuso.

Quedan fuera y sin regulación, por tanto, los secretarios municipales y los depositarios provinciales y municipales.

La norma se centra en el puesto de trabajo, estableciendo su régimen jurídico en el cual los secretarios alcanzan la inamovilidad, no pueden ser separados ni suspendidos en sus cargos (art. 28 Reglamento de Secretarios), sus retribuciones, tanto las de secretarios como las de contadores (art. 30 Reglamento de Secretarios y artículos 41 y 42 Reglamento de Contadores), así como un proceso selectivo de acceso mediante examen que atestigüe los conocimientos y capacidades “acreditado en público examen y ante Tribunal especial”.

El artículo 25 vuelve a señalar que será requisito previo para ser nombrado Contador por primera vez “haber aprobado en los exámenes”, como ya se hiciera en el art. 2.3º del RD de 18 de mayo de 1897.

En las exigencias de acceso que establecen tanto el artículo 7 como el 25 del Reglamento de Contadores puede apreciarse que no se exige ser varón, lo que no significa que no hubiera discriminación por razón de sexo, sino que, nos tememos, era tan remota la posibilidad de que una mujer se presentara a estas pruebas que ni siquiera el legislador se había planteado tal supuesto.

Las funciones que se les atribuyen en el Reglamento a los Contadores son:

- Llevanza de la contabilidad, tanto los libros principales como auxiliares (art. 50.2).
- Expedición de los cargaremes de ingreso de las cantidades que ingresan en caja (art. 50.3).
- Redacción de los libramientos de pago (art. 50.4).
- Posibilidad de negarse a dar la autorización de los pagos que no tengan consignación o se opongan a instrucciones de la superioridad (art. 50.4).
- Preparación de los presupuestos municipales (art. 50.5).
- Examinar y autorizar las nóminas (art. 50.7).
- Proponer medidas para la recaudación (art. 50.8).
- Formar las cuentas del presupuesto y propiedades (art. 50.9).
- Examinar y censurar la cuenta de caudales que rinda el Depositario (art. 50.10).
- Conservar una de las tres llevar del arca de caudales y asistir a los arqueos (art. 50.12).

- Informar diariamente al Alcalde del movimiento de fondos (art.50.13).

De esta forma les compete la llevanza de la contabilidad, la presupuestación, formar las cuentas (a excepción de la de caudales del Depositario, que suponemos sería una contabilidad independiente o auxiliar departamental diferente de la contabilidad oficial con la que luego cuadrarían); se les atribuye, además, la posibilidad de negarse a autorizar pagos, función que en otros tiempos competía al Depositario, con la gran relevancia que tal cometido conlleva, e incluso informa al Alcalde de los fondos que (según la contabilidad) obran en la caja, con lo que el Depositario queda relegado a una función secundaria y residual.

Como puede apreciarse, esta norma es fiel reflejo del ascenso de los secretarios de las diputaciones y, sobre todo, la consolidación de los contadores municipales y provinciales, que con este reglamento afianzan su posición, y no solo aspectos de acceso, retribución y deberes, sino también el acogimiento de un elenco de funciones que aglutinan casi todas las existentes que antes se encontraban en manos del Depositario, y algunas del Secretario. Tan relevantes considera el legislador a ambas figuras, Secretario y Contador, que en la Exposición de motivos señala que “habrán de constituir fundamental pieza del organismo que conviene habilitar de antemano.” Podría afirmarse que el binomio de influencia en la esfera local ha dejado de ser Secretario/Depositario para ser Secretario/Contador.

Tanta relevancia se les otorga que el artículo 1º del Reglamento de Secretarios de las Diputaciones Provinciales manifiesta que se formará un Cuerpo especial de secretarios de las diputaciones provinciales; de idéntica forma se pronuncia el artículo 1º del Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales, que también señala la existencia de un Cuerpo de Contadores de fondos provinciales y municipales. Desde el momento que el legislador crea un cuerpo especial establece la distinción de sus integrantes sobre el resto de funcionarios; los integrantes de este cuerpo tendrán su normativa singular y al resto de funcionarios les será de aplicación la normativa general de función pública.

El artículo 44 del Reglamento de Contadores establece la necesaria consignación de unos importes para la adquisición de material para las Contadurías, en función de su categoría; este dinero debe destinarse al material necesario para su funcionamiento, lo cual nos indica la preocupación y gran consideración del legislador a esta función, a la que respalda para que dispongan de unos recursos materiales mínimos con los que llevarla a cabo.

Algunas de las atribuciones relevantes de los contadores, sobre todo las que inciden y afectan a la función de Tesorería, son:

- Art. 50.4: Redactar todos los libramientos de todos los pagos que hayan de ejecutarse y presentarlos a la firma del Alcalde... Puede negar la autorización de todo pago que no tenga consignación en el presupuesto, o se oponga a instrucciones o disposiciones de la superioridad.
  - Este precepto convierte a la Intervención en gestora de los pagos.
  - Además, se le atribuye una potestad enorme al poder negarse a autorizar pagos, lo que convierte su informe no solo en preceptivo en cuanto a su existencia, sino de obligatorio cumplimiento.
- Art. 50.10º: Examinar y censurar las cuentas de caudales que rinda el Depositario.
- Art. 50.12º: Conservar una de las tres llaves del arca y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios, cuidando de que los fondos y valores se conserven en el arca municipal y no en poder de particulares, agentes o apoderados, y de que por ningún concepto se establezcan cajas especiales en las dependencias municipales.
  - los fondos municipales están depositados y custodiados en una caja (fuerte) cuya apertura requiere de la presencia de tres llaves, y de que cada una de ellas, como medida de garantía, se encuentra en poder de un clavero (el que porta la llave). Los claveros son el Alcalde (ordenador de pagos), el Contador y el Depositario. Todo esto induce a pensar que no existían entidades financieras a las que se pudiera encomendar el depósito de los fondos municipales, por lo que estos se encontraban, por lo tanto, en las dependencias municipales.
- Art. 50.13º: Pasar diariamente al Alcalde nota del movimiento de fondos.

- Tal cometido de informante de los fondos que obran en la caja parece que sería más propio del que tiene la obligación de su custodia; no obstante, se atribuye tal tarea a los contadores, que imaginamos informarían de estos en base a sus apuntes contables.

Adquiere el Contador, como puede verse, un carácter predominante, al que se garantiza su puesto al declararse en el artículo 57 que “Los Contadores de fondos provinciales y municipales son inamovibles en sus cargos”, al igual que se dispusiera con los Secretarios Provinciales (art. 28 Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 que aprueba el Reglamento de Secretarios de las Diputaciones provinciales).

Esta regulación deja de lado a los depositarios, que ni siquiera los menciona.

#### **10.28. Año 1924. Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924**

La pérdida de la Guerra de Marruecos, así como la Comisión parlamentaria que las Cortes Generales tenían previsto crear para investigar y analizar sus causas, unida a la crisis de los partidos monárquicos, fue el detonante para que Miguel Primo de Rivera, que desempeñaba el puesto de Capitán General de Cataluña, se sublevara contra el Gobierno el 13 de septiembre de 1923 y diera un golpe de Estado. Al día siguiente el Gobierno legítimo pide al Rey la destitución de los generales sublevados, pero Alfonso XIII no solo no apoya dicha medida, sino que nombra a Primo de Rivera Presidente del Gobierno<sup>36</sup>, invocando en el Manifiesto de los sublevados salvar a España de “los profesionales de la política”.

Un Directorio militar asumía todas las funciones del poder ejecutivo por un Real Decreto de 15 de septiembre, y convirtió a Primo de Rivera en Jefe de Gobierno y único ministro; este Directorio tomó, como primera medida, la destitución de las autoridades provinciales y locales (gobernadores civiles, alcaldes, presidentes de las diputaciones) que fueron sustituidas por militares. Estas nuevas autoridades militares provinciales y

---

<sup>36</sup> Se conoce también a este período como “Dictadura con rey”, pues la suerte final del golpe militar la decidió el rey al no respaldar al Gobierno y ceder el poder a Primo de Rivera.

locales tenían como misión el restablecimiento del orden público, de la "paz social", así como "regenerar" la vida pública poniendo fin al caciquismo, lo que se materializó con la disolución de las diputaciones provinciales en enero de 1924, a excepción de las del País Vasco y de Navarra.

Primo de Rivera encargó a José Calvo Sotelo<sup>37</sup>, joven abogado y político conservador, la reforma de la Administración Municipal y Provincial, el cual, acompañado de un equipo de colaboradores, elaboró el Estatuto Municipal de 1924 y el Estatuto Provincial de 1925<sup>38</sup>. La reforma política a nivel local culmina en este período con la promulgación de dicho Estatuto Municipal, publicado en la *Gaceta de Madrid*, número 69, el 9 de marzo de 1924.

La mujer experimenta un gran cambio en cuanto a su consideración en la esfera política, pues se hacen electoras y elegibles a las mujeres cabeza de familia, y no solo a los varones, lo cual, como menciona la propia exposición de motivos, "suponía una mofa que en el censo pudieran estar los analfabetos y no éstas".

Por otra parte, aunque en el preámbulo del Estatuto se apuntaba que el Estado, para ser democrático, debía apoyarse en municipios libres, los alcaldes no eran elegidos por los vecinos, sino que eran militares designados por el Gobierno. La Dictadura tenía, como una de sus grandes reformas, la erradicación del caciquismo, para lo que se apoya en los empleados municipales cualificados (Secretarios e Interventores) con los que se intenta controlar la administración, a la que se quiere dotar de eficacia y rigor para conseguir una mayor estabilidad y capacitación de los servidores de municipio, de ahí que adquieran gran relevancia en esta etapa los Secretarios Municipales.

Si el Real decreto de 11 de diciembre de 1900 supone un tímido inicio al aprobar mediante reglamento la regulación y las funciones de secretarios de las diputaciones provinciales y de los contadores de fondos provinciales y municipales, con el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 de Primo de Rivera se extiende la regulación, y todo lo

---

<sup>37</sup> Calvo Sotelo fue Director General de Administración Local.

<sup>38</sup> Tanto al Estatuto Municipal de 1924 como al Estatuto Provincial de 1925 se los conoce como Estatutos de Calvo Sotelo o Estatutos de Primo de Rivera.

que ella implica de dignificación del puesto, a los secretarios de los ayuntamientos y a los contadores de fondos municipales.

Nos encontramos con una regulación dirigida a secretarios e interventores municipales, mientras que no se indica nada respecto de los depositarios, ni siquiera se los menciona, como puede apreciarse en el arranque de la exposición de motivos, que habla de “Secretarios, Contadores y empleados municipales”, y, posteriormente, en la estructura del articulado de la norma, pues en la subdivisión en apartados del Capítulo VI, que se refiere a los funcionarios municipales, en la Sección Primera habla del Secretario, en la Sección Segunda, de los interventores municipales, y en la Sección Tercera, que debería ir destinada a los depositarios, habla de los “Empleados municipales en general”, sin citar siquiera a los depositarios.

Idéntico vacío y silencio general como el que se produjera en el RD de 11 de diciembre de 1900, hecho que nos induce a pensar en la poca valoración que se tiene del cargo de Depositario Municipal que es el único que aún no dispone de regulación propia.

Podría afirmarse, incluso, que se degrada el cargo de Depositario al contemplar el artículo 566 que la Depositaria pueda estar a cargo de un Concejal o delegar en un Cajero, que prestará fianza suficiente<sup>39</sup>, lo cual incluso puede llegar a chocar con la propia Exposición de motivos de la norma que da primacía absoluta al régimen de oposición en cuanto al acceso de los funcionarios municipales, incluidos secretarios y contadores, mientras no se contemplaba tal sistema para los depositarios, manteniéndose, con alguna leve modificación, los anteriormente denominados *cargos concejiles obligatorios*. Aunque aquí no se mencione su carácter obligatorio, que creemos ha desaparecido, se posibilita la delegación para el ejercicio del cargo en un Cajero, no debiendo prestar fianza el Concejal (si ejerce de Depositario), y sí el Cajero delegado.

---

<sup>39</sup> Consideramos que el artículo 566 de esta norma obliga a prestar fianza a los Cajeros en quienes se delega, no así en los Concejales que pudieran llegar a ejercer de Depositarios, manteniendo lo establecido en normas anteriores: artículo 149 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, que exponía que si en el pueblo no hubiese persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, el cargo de Depositario será declarado concejal y obligatorio; pero no llevará aneja la prestación de fianzas, y los gastos que originare serán de cuenta del municipio; idéntica regulación contenía el Artículo 157 de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.

Los secretarios municipales alcanzan con esta norma la cota que ya habían adquirido anteriormente los contadores, pues se crea el Cuerpo de Secretarios y se establece que el acceso al mismo deberá realizarse mediante oposición, extendiendo de esta forma el ejercicio de la función pública a los puestos de Secretaría. Tal función se ve reforzada porque al Secretario, por primera vez, se le atribuye la gran responsabilidad de advertir<sup>40</sup> a la Corporación municipal, a la Comisión permanente y al Alcalde sobre la ilegalidad de cualquier acuerdo que pudieran adoptar, art. 227.2:

Artículo 227. Como miembro de la Corporación tendrá el Secretario las siguientes atribuciones...

2.º Advertir a la Corporación municipal, a la Comisión permanente y al Alcalde la ilegalidad, si la hubiera, de cualquier acuerdo que pretendieran adoptar, consignando en acta la advertencia, a fin de eximirse de responsabilidad que en otro caso habrá de alcanzarle, sin perjuicio de lo dispuesto respecto a los Interventores en el artículo 244.

Surge aquí, en este preciso momento, la atribución al Secretario de la advertencia de ilegalidad, que obliga a informar al Alcalde, o a la Corporación, de cualquier acuerdo que vayan a adoptar contrario al ordenamiento jurídico. En palabras de García Pérez:

... tenemos que comprender que... los secretarios eran los ojos del gobierno estatal en un municipio y tenían que informar al gobernador civil de las ilegalidades que cometía su alcalde. Era un sistema de contrapesos –secretario y alcalde— con el que se aseguraba que las cosas ocurrieran tal y como dictaban desde Madrid (2014).

Aunque dicha autora cita el artículo 413.3 del Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local como origen de esta advertencia por el Secretario, la obligación del Secretario e Interventor de advertir de ilegalidad ya existía con anterioridad, como acabamos de exponer. No hay que olvidar que el régimen se quiere apoyar en los empleados municipales cualificados para controlar la administración y erradicar el caciquismo, de ahí que esta atribución de competencias, que a la postre termina por denunciar al Alcalde ante el Gobernador Civil, se encuentra íntimamente ligada al periodo antidemocrático.

---

<sup>40</sup> Secretario e Interventor van a tener que advertir de ilegalidad a la Corporación de cualquier acuerdo que quieran adoptar que infrinja el ordenamiento jurídico, artículos 227.2 y 244 respectivamente.

Como consecuencia de esta nueva cuota de poder adquiere mayor relevancia el puesto de Secretario, a quien también se le designa Jefe de los Servicios administrativos del Ayuntamiento, art. 266, pudiendo llegar a confeccionar el presupuesto en aquellos ayuntamientos que carezcan de Interventor y a ejercer como tal en los municipios en los que no lo hubiera.

Pero es este último, sin duda, el Interventor de fondos, el que continúa acaparando protagonismo. De partida, se produce un cambio en su denominación, pues ya no se le llama “Contador”<sup>41</sup>, sino “Interventor de fondos de la Administración local”. Tal apelativo es indicador de las atribuciones que se le van a conferir: intervenir, participar necesariamente en el proceso de todas las operaciones relativas a los fondos del Ayuntamiento, extender los cargámenes de ingresos y los mandamientos de todos los pagos, preparar los presupuestos y formar sus cuentas, examinar y autorizar las nóminas, conservar una de las tres llaves del arca de caudales, llevar la contabilidad municipal, redactar anualmente una memoria del estado económico del municipio e indicar las reformas que procedan, además de la advertencia de ilegalidad en el artículo 244, que también se encuentra atribuida al Secretario en el artículo 227.2.

Como puede apreciarse, el artículo 243 que recoge las funciones del Interventor en este Estatuto de 1924 son similares, aunque más reducidas, que las que ya citara el artículo 50 del Reglamento de Contadores del año 1900.

El artículo 573 pone de manifiesto que “por regla general” se llevará el sistema de partida doble en contabilidad en los municipios cuyo presupuesto anual exceda de 50.000 pesetas, que aunque ya estaba establecido a nivel nacional la llevanza de la contabilidad por este sistema desde 1865 para las diputaciones mediante el Reglamento de fecha 20 de septiembre de 1865, y desde 1886 para los ayuntamientos por la Real Orden de 31 de mayo de 1886 por la que se unifica el sistema de contabilidad, lo cierto es que su implantación no se estaba llevando a la práctica en muchos municipios.

---

<sup>41</sup> En el Estatuto de 1924 solo se menciona la palabra “Contador” en la Exposición de motivos, en el resto del texto figura como Interventor de fondos.

Frente al reconocimiento legal de los secretarios y los interventores de fondos municipales, lo que da luminosidad a estos puestos, los depositarios vagan en la nebulosidad, sin ser prácticamente mencionados en precepto alguno, rodeados de la incertidumbre que provoca la ausencia de atribuciones. Son escasísimos los preceptos dedicados a los depositarios, artículos 315, 566 y 584, por lo que podría decirse que esta figura carece prácticamente de regulación, limitándose a la custodia de los valores mobiliarios municipales, a cuidar del cobro puntual de los cupones y demás ingresos correspondientes, a la custodia de los fondos, a realizar los pagos autorizados por el Ordenador y visados por el Interventor, y a rendir cuentas trimestrales de los caudales que maneja.

En comparación con el resto de funcionarios de su mismo nivel, podríamos afirmar que los depositarios se encuentran en gran desventaja con los secretarios y contadores, ahora interventores, pues estos han conseguido regular por Reglamento su régimen jurídico y el Depositario se ha quedado al margen, disminuido en atribuciones y con una forma de acceso muy diferente, pues mientras para acceder a los puestos de secretarios e interventores es requerida la superación de una oposición pública nada dice la ley sobre el acceso al puesto de Depositario, por lo que, presumimos, sigue con el sistema tradicional de designación por el Ayuntamiento.

Tampoco se les atribuye a los depositarios la recaudación, ya fuera por su ejercicio directo (que nunca realizaron al existir siempre figuras de agentes recaudadores) o de la jefatura de dicho servicio, pues ni siquiera se los menciona en los artículos 546 a 557, en donde ya se recoge específicamente la figura del Recaudador municipal; incluso puede sostenerse que pierde relevancia y prestigio el puesto de Depositario cuando en el artículo 566, tras no existir ningún capítulo o sección dedicado a este como sí existió para los secretarios (Capítulo VI, Sección primera) y para los interventores (Capítulo VI, Sección segunda), se establece que la Depositaria podrá estar a cargo de un Concejal o delegarse en un Cajero, lo que supone una depreciación en la consideración de tal puesto.

Se observa, por primera vez, una mínima apertura a la utilización de bancos o sociedades de crédito, pues, aunque se sigue señalando que los fondos municipales deberán ingresar en la Depositaria y ser custodiados en la Caja del Ayuntamiento, se añade “lo mismo se hará con los resguardos representativos de los fondos municipales, si

se utilizasen los servicios de cuenta corriente de algún banco o sociedad de crédito” (art. 565), lo que nos indica que podrían llegar a utilizarse a las entidades financieras como depositarias. Nótese la gran importancia que se atribuye al resguardo del ingreso en cuenta corriente, que se conserva y custodia en la Depositaria como si fuera un título valor.

Por último, conviene citar que, ante la gran disparidad de puestos y clasificaciones que existían en materia de personal en los ayuntamientos, el legislador señala el loable fin en el artículo 248 de que los ayuntamientos tengan una mínima regulación, vía reglamento, de las condiciones básicas que afectan a su personal, incluso recomienda que deben tender a asimilarse a las categorías de los funcionarios del Estado, y establecer la obligación de que todos los años se aprueben los escalafones de sus funcionarios<sup>42</sup>.

Con el Estatuto de Primo de Rivera se deroga la Ley Madoz de desamortización que tanta pérdida de riqueza y patrimonio había supuesto para los ayuntamientos, aunque ya no se aplicaba, pues podría decirse que no quedaban, prácticamente, bienes por expropiar.

Primo de Rivera obtuvo gran popularidad y enorme éxito con la campaña de África. Aprovechando esa circunstancia pretendió que el ejército regresara a los cuarteles, y constituyó su primer gobierno mediante la creación del Directorio el 13 de diciembre de 1925, al que incorporó autoridades civiles. No obstante, aún a pesar del intento de institucionalizar el régimen con la creación del partido único “Unión Patriótica”, fracasa con la Asamblea Nacional Consultiva y su proyecto de Constitución de 1929. Tales derrotas, así como la progresiva pérdida de apoyos, incluso del Ejército, el aumento de los opositores a la dictadura, y el agravamiento de su enfermedad por diabetes, le llevan a presentar su dimisión al rey Alfonso XIII en enero de 1930, quien la acepta y nombra Presidente del Gobierno al general Dámaso Berenguer con la finalidad de volver a la normalidad constitucional.

---

<sup>42</sup> Esta medida solo se llevó a la práctica en los cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios más adelante, cuando obtuvieron la calificación de Cuerpos Nacionales, no llegándose a realizar sobre el resto de los empleados municipales.

Picazo Burriel (1969) considera a este Estatuto como “el mayor paso dado en la Administración Local en todos los tiempos” (pág. 6), si bien reconoce que no aparece bien definida, y es una laguna legislativa incomprensible, la configuración de los Depositarios.

### **10.29. Año 1924. Real Decreto 23 agosto 1924, Reglamento Hacienda municipal**

En desarrollo de los preceptos del Estatuto Municipal anteriormente tratado Miguel Primo de Rivera y Orbaneja dicta el 23 de agosto de 1924, en calidad de Presidente del Directorio Militar, este Real Decreto que regula el Reglamento de la Hacienda Municipal, publicado en la *Gaceta de Madrid* el 30 de Agosto de 1924.

Rosell Catarell manifiesta que resulta incomprensible que el Estatuto Municipal pasara por alto la regulación del Depositario, y que este Reglamento, dictado cinco meses después en ejecución y desarrollo del Estatuto, contenga “nada menos que ocho detallados artículos consagrados al Depositario, en los que este aparece perfectamente configurado...” (1969, pág. 11), como puede apreciarse en los artículos 81 a 87 del subapartado 22.29.

Picazo Burriel señala, sin embargo, que aunque este RD contiene preceptos referidos al Depositario no podía entrar a desarrollar sus funciones por no tener la cobertura del Estatuto, “por no estar configurado —y, por tanto, sus obligaciones y responsabilidades—, muy marcadas en toda legislación, quedaron inéditas” (1969, pág. 9).

La exposición de motivos indica que gran parte del articulado está dirigido a la contabilidad, recaudación, depositaria y distribución de los fondos municipales<sup>43</sup>, de ahí

---

43 En un mismo cuerpo legal se aglutinan contenidos que afectan a materias diversas, tales como contabilidad y recaudación, fruto sin duda del escaso desarrollo y especialización existente en la época, que en la actualidad son reguladas en cuerpos normativos independientes, como Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (BOE núm. 237, de 3 de octubre de 2013), y el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (BOE núm. 210, de 2 de septiembre de 2005), otorgándolas, de esta forma, singularidad y autonomía.

que al final del texto contenga los modelos de contabilidad que se van mencionado en la norma. Se efectúa un desarrollo exhaustivo, y desciende a un ingente casuismo, justificado en "... que todo cuanto concierna a las finanzas municipales debe ser objeto de una cuenta y razón minuciosa", muestra del control que se quería realizar sobre los municipios.

Mientras la denominación de los tesoreros municipales sigue siendo la de depositarios, los contadores dejan de designarse así y se consolida la nueva denominación que ya se estableciera en el Estatuto Municipal aprobado el 8 de marzo de 1924, en donde solo se los citó como *contadores* en la Exposición de motivos, pasando a conocerse como *interventores de fondos*, a los que atribuye un enorme elenco de competencias en los artículos 89 y 93, de las que cabe mencionar las siguientes:

- Recibir, examinar y compulsar todos los documentos que puedan constituir obligación de pago, art. 89.3.
- Expedir las certificaciones de descubierto para proceder por la vía administrativa de apremio contra las personas que procedan para exigir saldos deudores, art. 89.7.
- Expedir las certificaciones de débitos de contribuyentes directos o subsidiarios que procedan para su cargo a Depositaria, art. 93.5. Con el paso del tiempo ambas certificaciones, de descubierto y de débito, se confunden y asimilan.
- Examinar los mandamientos pagados cuando se rinda la cuenta de Tesorería, art. 89.8.
- Llevar los libros de contabilidad principales y los auxiliares de presupuesto, art. 89.9.
- Librar las certificaciones de alcance para que se siga el procedimiento establecido, art. 93.6.
- Fiscalizar todos los actos administrativos de las Dependencias o funcionarios que tengan a su cargo la administración de las rentas y exacciones municipales, art. 93.1; aparece por primera vez este término: fiscalizar.

- Censurar las liquidaciones y aplicaciones de tarifas que se practiquen por la Administración de rentas y exacciones, art. 93.7.
- Impulsar las operaciones para el reconocimiento y liquidación de los derechos del Erario municipal, art. 93.2.
- Cuidar de que la cobranza de las rentas y exacciones se verifique dentro de los plazos fijados, art. 93.3.

Como puede verse, el Interventor acapara no solo las funciones naturales que le corresponderían de fiscalización y control, sino también las de asesoramiento y gestión económica, que lo convierten, a la vez, en gestor, por lo que podemos afirmar que en este periodo no existe segregación de funciones.

El Estado se reserva la recaudación de determinados recursos, si bien se establece que realizará una transferencia mensual a los ayuntamientos (art. 71), lo que pone de manifiesto la existencia de una situación deficitaria y la falta de financiación con recursos propios.

Al Depositario se le sigue reservando la mera tarea de custodia y despacho de pagos e ingresos, que tendrá que atender siempre que exista el oportuno mandamiento expedido por el Ordenador, con la toma de razón del Interventor, y dar entrada, respectivamente, a los fondos que se le remitan con el oportuno mandamiento expedido por el Interventor para custodiarlos en la caja de las tres llaves. Cuando el pago se realiza mediante talones solo es precisa la firma del Interventor y del Depositario<sup>44</sup>, dando cuenta después al Ordenador de pagos de los talones expedidos sobre las cuentas respectivas.

Al Depositario se le establecen unas mayores obligaciones formales si el presupuesto del Ayuntamiento es superior a 100.000 pesetas, pues, además del mínimo y obligatorio Libro de Caja que debe existir en cualquier Ayuntamiento (art. 87. Párrafo 1), se le exige el de Arqueo y otros auxiliares (art. 87, párrafo 2º).

Si la cifra de 100.000 pesetas es relevante para establecer un mayor número de

---

<sup>44</sup> En la actualidad, la salida material de fondos municipales requiere de la firma (autorización) de los tres claveros, Ordenador de pagos, Interventor y Tesorero, conforme establece el artículo 5.1.3º del RD 128/2018.

obligaciones formales, también lo es la de 100.000 habitantes, pues conforme al artículo 75 “Los Ayuntamientos de poblaciones de más de 100.000 habitantes estarán obligados a intentar el cobro a domicilio de sus impuestos y arbitrios, usando del mismo procedimiento que tenga el Tesoro para las contribuciones directas”, con lo que están obligados a montar una organización administrativa que cumpla ese precepto.

El artículo 82 contempla la posibilidad de que se contrate el servicio de Tesorería con un Banco o una Sociedad de Crédito, con lo que vuelve a mencionarse la vía que ya abriera el artículo 565 del Estatuto Municipal de 1924. Hasta este momento todos los fondos se encontraban en la caja de caudales bajo las tres llaves. Esta circunstancia viene a reflejar la implantación en España de las entidades financieras. Aunque los bancos existían con anterioridad<sup>45</sup>, no se encontraban entre sus actividades las de prestar servicios a los ayuntamientos, como pudiera ser el de depósito y custodia de los fondos municipales, líneas de negocios que empiezan a explorar a partir de estas fechas.

Ante la inexistencia de un Instituto de Crédito que pudiera procurar recursos a los modestos ayuntamientos rurales, el Reglamento dispone que en el plazo máximo de seis meses se creará un Banco de Crédito comunal.

Tiene gran importancia esta disposición pues es la primera vez que se aprueba un Reglamento específico y singular para las Haciendas Locales. En este momento los

---

<sup>45</sup> Como mínima referencia al nacimiento de las entidades financieras en España, podemos considerar que el primer banco que se crea fue el Banco de San Carlos, en 1782, por el rey Carlos III, con capital privado y dividido en acciones, cuya finalidad, además de financiar al Estado y proporcionar crédito al sector privado, era facilitar la circulación de la deuda pública y su posibilidad de hacerla líquida o efectiva. En 1829, a instancias gubernativas, se crea el Banco Español de San Fernando, que nace como banco de emisión. En 1844, por iniciativa privada y con la intención de potenciar la actividad empresarial, se constituye el Banco de Isabel II, que al emitir también billetes al portador se enfrenta a la oposición del Banco Español de San Fernando. En 1847 El Banco de Isabel II, que se encuentra en plena crisis, se fusiona con el Banco Español de San Fernando; en este momento, además del anterior, solo existen dos entidades con facultad para emitir billetes en España: el Banco Español de Cádiz, fundado en 1846, y el Banco de Barcelona, fundado en 1844. En 1856 al Banco Español de San Fernando se le pasa a denominar Banco de España, y, por Ley, se liberaliza y permite la posibilidad de que todos los bancos puedan emitir. Tras la declaración de la peseta como unidad básica del sistema monetario español en 1868 y la acuñación de las primeras monedas en 1869 por Decreto Ley de 1874 se establece el monopolio de la emisión de billetes a favor del Banco de España, acabando con el sistema de pluralidad de emisión, para, en 1921, mediante la Ley de Ordenación Bancaria, reorganizar el sistema financiero español que establece al Banco de España como banco central y regulador de la banca privada.

municipios gozan de una normativa singular, autónoma y distinta de la del Estado, no solo en el campo de la Hacienda, sino también en el procedimental, pues también se dicta el Real Decreto de 23 de agosto de 1924 en la misma fecha que el Reglamento de procedimiento en materia municipal (*Gaceta de Madrid*, núm. 240, de 27 de agosto de 1924, pág. 1034 y siguientes), que acumula y regula los recursos que, de todo tipo, orden y naturaleza, se pueden presentar ante los ayuntamientos. De su exposición de motivos trasladamos:

La importancia que en la vida municipal tiene todo lo relativo a las reclamaciones y recursos de cualquier género, ya que ellos constituyen los medios de defensa concedidos a los ciudadanos contra las posibles arbitrariedades de los Ayuntamientos, aconseja encuadrar en un solo Reglamento cuantas disposiciones de carácter procesal sirvan para aclarar las correspondientes reglas del Estatuto. Así pues, el presente Reglamento regula el procedimiento administrativo, el económico, el contencioso-administrativo y el judicial, en relación a todos los acuerdos municipales.

El desenvolvimiento de los principios básicos sancionados por el Estatuto en estos respectos, conduce forzosamente a determinadas innovaciones de índole procesal, que son secuela obligada de la autonomía municipal...

Al regular el procedimiento económico-administrativo, el Reglamento se inspira en el recientemente dictado para la Hacienda pública...

Por otra parte:

El Estatuto y su Reglamento de 23 de agosto de 1924 abrieron y casi cerraron un ciclo de organización y perfeccionamiento del Cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento. Rodeado el cargo de garantías y responsabilidades, resultó moldeado un funcionario y dignificada una función. Este ordenamiento legal dio, en efecto, cumplida satisfacción a estas condiciones básicas para la constitución de todo Cuerpo de funcionarios: a) Reconoció la plenitud de derechos...b) Instituyó el sistema de oposición para el ingreso en el Cuerpo y el concurso para la provisión de vacantes. c) Estableció razonable cuadro de funciones y atribuciones que dignifican el cargo, creando lógicamente una responsabilidad en razón directa de las facultades y deberes asignados. d) Proveyó a una retribución decorosa... (Abella, 1948, pág. 21).

Abella también menciona que antes de este Estatuto y su Reglamento de 1924, y posteriores a la RO de 1900, hubo diversos intentos de redactar reglamentos de secretarios de ayuntamientos, como fueron el Reglamento aprobado por Real Orden de 8 de agosto de 1902, que no adquirió vida legal porque por Real Orden de 23 de diciembre del mismo año se suspendió indefinidamente; el Reglamento de 14 de junio de 1905, que igualmente se suspendió por Real Orden de 8 de agosto de 1907; un tercer Reglamento de 23 de agosto de 1916, reproducción casi exacta del de 1902, que corrió la misma suerte por Real Orden de 27 de noviembre 1917; y, por último, el Reglamento aprobado por RD

de 3 de junio de 1921, que fue de poca duración pero constituyó un precedente nada despreciable para futuras reglamentaciones (1948, pág. 19).

Para los depositarios, y aún a pesar del silencio existente en el señalamiento de sus atribuciones, este Reglamento de Hacienda Municipal supuso cierto avance en la configuración de su cargo.

### **10.30. Año 1925. Estatuto provincial aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925**

Continuando con la aprobación de normas que completan y afectan a la esfera local, la Dictadura de Primo de Rivera aprueba este Real Decreto de 20 de marzo de 1925 que se publica el día siguiente en la *Gaceta de Madrid*, número 80. De su contenido podemos señalar:

- Los ayuntamientos se han emancipado (como señala la propia Exposición de motivos), y ya no van a ser controlados por las diputaciones, que dejan de efectuar injerencias en la vida municipal.
- Desaparecen las provincias tal como se las venía conociendo, como organización territorial y circunscripciones del Estado, para convertirse en divisiones para fines eminentemente de servicios locales, afectas a los intereses de los ayuntamientos.
- Desaparecen, igualmente, las diputaciones, a las que corresponderá “organizar los servicios propios de la Administración Local que no sean de la exclusiva competencia municipal” (art. 1).
- Se derogan las leyes desamortizadoras en lo que respecta al patrimonio de las provincias y de sus establecimientos (art. 5).
- Entre las competencias que se atribuyen a las diputaciones señala la recaudación de las contribuciones del Estado en la provincia (art. 107.L).
- El art. 115.10 establece que corresponde al pleno de la Diputación efectuar “el nombramiento y separación del Secretario, Interventor, Depositario y Jefe de la Sección provincial de Presupuestos municipales”. En este precepto aparecen de forma conjunta Secretario, Interventor y Depositario, si bien cuando en el capítulo

siguiente, el IV, se aborda la regulación de los Funcionarios provinciales, solo se contemplan al Secretario (Sección Primera), a los interventores de fondos (Sección Segunda), y en la Sección Tercera, que tocaría al Depositario, se olvida la norma de este y se aborda el tratamiento “De los demás empleados de la Administración provincial”, sin que exista mención individualizada de los depositarios, idéntico tratamiento, en consecuencia, al que se hiciera en el Estatuto Municipal.

- Al Secretario, además de las competencias ya consabidas, se le continúa atribuyendo la advertencia de ilegalidad (art. 136.2), herramienta poderosa que arranca y tiene su origen, como veíamos, en el Estatuto Municipal de 1924, y que posteriormente entraría en conflicto con las atribuciones de los interventores y la advertencia de ilegalidad que estos, igualmente, estaban obligados a emitir.
- Los requisitos para ser Secretario se encuentran contemplados en el Artículo 138, entre los que se mencionan ser español, varón, de estado seglar, mayor de veinticinco años, hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener el título de Licenciado en Derecho, no estar comprendido en ninguno de los casos de incapacidad e incompatibilidad y haber acreditado la aptitud legal en la forma que determinará el Reglamento. Se establece un régimen transitorio para que las personas que no posean la condición de letrado y estén ejerciendo de Secretarios conserven los derechos adquiridos, si bien ya se avanza que un Reglamento fijará las condiciones para el ingreso, previa oposición, y “procurará fusionar los Cuerpos de Secretarios de Diputaciones Provinciales y de Ayuntamientos”.
- En cuanto a los interventores de fondos provinciales, cada Diputación tendrá uno, y sus funciones serán las señaladas en el artículo 149, de las que expresamente mencionamos la llevanza de la contabilidad provincial, que conforme al art. 290 se llevará por el sistema de partida doble. Nos llama la atención que el Interventor será el que expida los libramientos de pago y, por otra parte, tenga recogida en el artículo 150.4 la obligación de “Formular oposición ante la Corporación a que en los pagos sean infringidas las prioridades que se deriven de títulos legítimos preferentes o del carácter inexcusable de las obligaciones”, lo cual viene a poner de manifiesto que en esta etapa no existía una verdadera segregación de funciones, pues nadie, en su sano juicio, gestiona (expide mandamientos de pago) para luego oponerse a ello, informar desfavorablemente y negarse a realizarlos.

- Además, el Interventor deberá negarse al pago de gastos que no tengan consignación en presupuestos, o que por cualquier otro motivo, contravenga alguna disposición legal vigente, así como oponerse a que los fondos y valores provinciales estén en poder de particulares, agentes o representantes, y no en arcas provinciales (art. 150).

De esta forma se somete a las diputaciones a un doble control: uno por parte del Secretario, que advierte de ilegalidad (art. 136.2), y otro del Interventor, que se niega al pago de los gastos si estima que se contraviene alguna disposición legal.

- El Artículo 151 regula los requisitos que se exigen para Interventor “ser español, varón, de estado seglar, mayor de veinticinco años, no hallarse comprendido en ninguno de los casos de incapacidad ni incompatibilidad, y pertenecer al Cuerpo de Interventores de la Administración local”. Como puede apreciarse, tanto en el puesto de Secretario como en el de Interventor no se permite el acceso a la mujer.
- Se posibilita que la Corporación pueda contratar el servicio de Tesorería con un Banco o Sociedad de Crédito, “debiendo entonces custodiarse en la Diputación los resguardos representativos de los fondos provinciales depositados”.
- No existe una sección específica, como sí la hubo de secretarios e interventores, para hablar de los depositarios. A estos se los trata de forma muy genérica en la Sección Tercera, que lleva por título “De los demás empleados de la Administración provincial”. No se les menciona a ellos, sino a su cometido, ser depositario y custodio de los fondos, volviendo a citarse en el capítulo II al regularse la distribución y depósito de fondos; artículo 276:

Todos los fondos provinciales deberán ingresar en la Depositaria y ser custodiados en la Caja de la Diputación cuyas tres llaves guardarán el Ordenador, el Depositario y el Interventor. Lo mismo se hará con los resguardos representativos de fondos provinciales si se utilizaran los servicios de cuenta corriente de algún banco o sociedad de crédito y otros de tesorería que estuviesen concertados. Queda prohibida la existencia de Cajas especiales.

Pobre y reducida misión a la que han quedado relegados los depositarios, pues incluso la inversión y distribución de fondos (lo que supone una mínima planificación financiera) se hará a propuesta del Interventor (art. 275).

El artículo 277 también alude a la figura del Depositario; en su redacción podemos apreciar sus reducidas funciones: “encargado de la custodia de los fondos”, realización de pagos en virtud de mandamiento autorizado, y efectuar los ingresos mediante el oportuno cargareme.

Se establece la posibilidad de que las diputaciones deban pagar a los ayuntamientos (como indemnización) los gastos de administración y cobranza en los que estos incurran cuando gestionen el cobro de recursos provinciales (art. 263).

Las amplias y solapadas atribuciones conferidas a interventores y secretarios provocaron que surgieran conflictos entre ellos, siendo frecuentes los trances que, en ocasiones, se dilucidaban acudiendo a la Dirección General de Administración Local. Como ejemplo, podemos citar la consulta efectuada por el Interventor de una Diputación que expone a la DGAL que desde 1913 ha venido informando sobre la existencia de consignación presupuestaria en los gastos hasta que la Comisión Provincial ha consentido que dichos informes se evacuen por Secretaría, hecho que considera una invasión de funciones; por este motivo se estima que los libros de consignaciones que llevan en la Secretaría carecen de valor oficial alguno. Este conflicto se solventa (Resolución de 18 de noviembre de 1925, 1926) dando la razón al Interventor, y aborda, además, el problema entre Interventor y Secretario cuando a los dos se les atribuía, como se ha mencionado anteriormente, el control de legalidad y su ejercicio a través de la advertencia de ilegalidad, pues para limar las fricciones se dictamina una solución salomónica mediante una especie de intervención subsidiaria del Secretario:

Considerando: Que la atribución del Secretario señalada en el número 2º del artículo 136 del Estatuto provincial es para ejercerla en aquellos casos que no corresponda al Interventor con arreglo al artículo 150, y muy especialmente a su número 4º.

Este reforzado y duplicado control de legalidad<sup>46</sup> se mantuvo hasta 1985, en donde, tras la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se

---

<sup>46</sup> Podría decirse que el control de legalidad que se ejercía por el Interventor era en materias económicas, aquellas que finalizaran con salida de fondos, más el control presupuestario.

establece que la función de secretaría se ciñe al otorgamiento de la fe pública y al asesoramiento legal preceptivo, es decir, el Secretario ya no informa sobre cualquier cuestión, sino solo en aquellos asuntos en que la materia lo requiera o en aquellos en los que sea requerido.

La confusión entre tales cuerpos también podría radicar en el origen de la función interventora en las diputaciones, pues, si recordamos, como ya mencionamos en el análisis del Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias, el artículo 120 establecía que el “Oficial mayor de cada Diputación intervendría en el concepto de contador, las entradas y salidas de los caudales de la depositaría, tomando al efecto razón en un libro de las cartas de pago que diere la misma depositaría, y de los libramientos que se expidan contra ella”. Al encontrarse el Oficial Mayor adscrito a la Secretaría ésta puede ser la causa de la pugna entre Secretario e Interventor, hasta el extremo que la Real Orden de 1º de diciembre de 1925 resolvió tal discordancia al regular “Que las Diputaciones, Cabildos y Mancomunidades provinciales se consideren autorizados para designar Oficiales mayores de sus Intervenciones cuando así lo deseen, siempre que el nombramiento recaiga en individuo perteneciente al Cuerpo de Interventores de Fondos de la Administración Local” (*Gaceta* del 25 de diciembre).

Después de lo que se había conseguido avanzar en el Reglamento de la Hacienda Municipal de 1924 sorprende en este Estatuto Provincial la omisión y el escaso desarrollo del Depositario, que no aparece todavía incluido en el mismo nivel que ocupa el Secretario o Interventor.

**10.31. Año 1930. Real Decreto número 1495, de 10 de junio de 1930, que aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de fondos de administración local**

Alfonso XII fallece con 27 años, en 1885. Su viuda, D<sup>a</sup> María Cristina de Habsburgo, que se encontraba embarazada, dio a luz el 17 de mayo de 1886 un hijo varón, Alfonso XIII, al que se reconoció inmediatamente como rey, aunque asume el poder efectivo al cumplir 16 años, cuando en 1902 jura la Constitución de 1876 y empieza su

mandato como rey de España<sup>47</sup>; en este momento el país es gobernado por la dictadura blanda del general Berenguer, que sustituye al General Primo de Rivera<sup>48</sup>.

El 10 de junio de 1930 se dictó, siendo Ministro de la Gobernación Enrique Marzo Balaguer, el Real Decreto que aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de Administración Local, publicado en la *Gaceta de Madrid*, número 163, el 12 de julio de 1930. Hubiera sido valiosísimo contar con algún mínimo preámbulo que nos dijera cuáles eran los motivos que habían llevado al legislador a la promulgación de esta norma, pero no existe, la disposición se inicia directamente con el articulado. No obstante, como señala Picazo Burriel, “la fecha del 10 de junio de 1930, ha de ser ya para siempre, una fecha solemne en la vida de este grupo de funcionarios de Administración Local, y ha de constituir el primer punto de referencia de su historia profesional” (1969, pág. 13).

Por esta disposición ve la luz, por fin, el Reglamento del Cuerpo de Depositarios, equiparándose a secretarios e interventores que ya contaban con regulación propia, con lo que confronta en derechos y obligaciones (arts. 8 y 13).

Según Abella (1948, pág. 281), “este cargo municipal, con el carácter de empleado o funcionario reconocido por disposiciones de aplicación general, carece de historia”. No compartimos esa opinión. Si aplicamos las reglas de la sintaxis a la anterior frase de Abella, la parte que se encuentra entre comas sería explicativa lo que significa que podría suprimirse sin alterar su contenido, dando como resultado “este cargo municipal carece de historia”, extremo con el que no estamos de acuerdo conforme ya hemos reflejado en lo que llevamos escrito, en donde creemos haber acreditado suficientemente la existencia de los depositarios o mayordomos de concejo desde el albur de los tiempos, aunque el cargo se viniera desempeñando, en algunas ocasiones, por vecinos que designaba la Corporación basado en razones de confianza. Por eso consideramos que la frase de Abella de que los depositarios “no tienen historia” debe interpretarse en el sentido de que es con esta norma cuando se establece que su acceso a

---

<sup>47</sup> Alfonso XIII de Borbón juró la Constitución de 1876 e inicia un reinado que se prolongó hasta el 14 de abril de 1931, fecha en la que tuvo que marchar al exilio al haberse proclamado la Segunda República.

<sup>48</sup> El mandato del General Primo de Rivera se extiende desde el 13 de septiembre de 1923 al 28 de enero de 1930, fecha en la que presenta su dimisión.

la función pública se efectúe mediante pruebas selectivas (como ya eran requeridas para secretarios e interventores, al igual que la de los secretarios de ayuntamientos arrancara con el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924.

Una cosa es que el sistema de selección de los depositarios no haya sido el de oposición, sino la (libre) designación por la Corporación, y otra, bien distinta y que no debe cuestionarse, es que estos siempre han sido funcionarios públicos, circunstancias que, con independencia de su sistema de selección, no hay que confundir. Por eso García Nieto señala, referente a la vetusta existencia de los depositarios: “El Depositario es tan antiguo como el propio Ayuntamiento, puesto que no se comprende una Administración municipal mínimamente ordenada sin una regulación precisa de las funciones de Depositaria o Tesorería” (1987, pág. 179).

Se asigna a los depositarios el rango de Jefe de Dependencia, lo cual es relevante para situarlo en el organigrama administrativo general (art. 3). Hasta ahora tal reconocimiento solo se había efectuado en las diputaciones provinciales (art. 71 de la Ley provincial de 20 de agosto de 1870, al considerar a la Depositaria como una dependencia en paridad con la Secretaría y la Contaduría). Si la calificación como dependencia conlleva el mayor rango que pueda otorgarse a una unidad administrativa municipal se está posicionando a las depositarias en la parte más alta de la organización.

En esta incorporación al más alto funcionariado de la Administración Local, equiparándose en su acceso a secretarios e interventores (aunque haya sido tardía), se señala una dependencia del Depositario respecto del Secretario, en cuanto que este es “jefe de los Servicios administrativos” (art. 3), lo cual, como avanzamos en el apartado 10.28 al comentar el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 de Primo de Rivera, otorgaba gran relevancia a los secretarios municipales atribuyéndoles la Jefatura de todos los Servicios administrativos como forma de controlar los ayuntamientos, además de la advertencia de ilegalidad.

La dependencia del Secretario se prolongó hasta el Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de los funcionarios de Administración Local

(art. 140.1.d), y desaparece con el RD 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los FHN, al no figurar ya entra las funciones del Secretario la de ser jefe de los servicios administrativos municipales y contemplar, en su artículo 1.3, que “quien ostente la responsabilidad administrativa de cada una de las funciones referidas en el apartado 1 tendrá atribuida la dirección de los servicios encargados de su realización”, por lo que tras esta norma cada habilitado nacional será el jefe de sus servicios.

Esta dependencia del Depositario respecto del Secretario habría de aplicarse, igualmente, al Interventor, lo que volvió a ser fuente generadora de conflictos de competencias entre dichos funcionarios, al provocar entre ambos injerencias técnicas y de función. Como ejemplo de un episodio entre el Secretario e Interventor del Ayuntamiento de Ciudad Real traemos a colación la Real Orden de 14 de junio de 1926, que resuelve:

Vista la instancia dirigida a este Ministerio por el Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Ciudad Real en 10 de abril último, en súplica de que se dé carácter general a la resolución dictada por este Centro en 27 de marzo próximo respecto de las atribuciones que corresponden a los Secretarios e Interventores de los Municipios, a fin de evitar posibles pugnas entre los mismos; y Resultando que la expresada resolución expresaba lo siguiente:

Vista la instancia suscrita por el Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Ciudad Real de 20 de marzo corriente, en la que pide [que] se resuelvan las consultas que en la misma formula sobre las atribuciones y deberes en relación con sus Jefaturas respectivas entre el Secretario e Interventor municipales, así como que se autorice a estos últimos para que asistan a las sesiones que celebren las Corporaciones municipales.

Esta Dirección General ha acordado resolver la referida instancia, disponiendo que por conducto de V.E. se haga saber al Secretario e Interventor de aquel municipio que por Real Orden de 30 de diciembre de 1924 (inserta en la “Gaceta” del día 31) están autorizados los Interventores de fondos municipales para asistir a aquéllas, así como también a las que celebre la Comisión permanente.

Esta circunstancia, ya aclarada por la referida disposición, resuelve implícitamente la primera consulta en cuanto a atribuciones de uno y otro cargo, pues no cabe aclarar ni deslindar lo que el Reglamento de Empleados municipales de 23 de agosto de 1924 tiene suficientemente precisado y determinado, debiéndose atener a sus preceptos ambos funcionarios para excusar enojosas competencias entre quienes deben en todo momento estar compenetrados para mejor servir los intereses de la Corporación a la que prestan sus servicios.

En cuanto a su denominación, se les sigue designando como depositarios, pero se produce una gran transformación en su forma de nombramiento pues se contempla el acceso al Cuerpo de Depositarios mediante examen de aptitud.

Se establece, como una de las exigencias para el ingreso, ser varón y mayor de 25 años (art. 17). El requisito de género en el acceso a la Depositaria como función pública<sup>49</sup> ya se había contemplado en el acceso al Cuerpo de Secretarios y de Interventores en el Estatuto Provincial de 1925. Está vetado, en consecuencia, el acceso de la mujer a los puestos de Secretario, Interventor y Depositario.

En este asunto creemos oportuno citar, por su valor histórico, la Real Orden de 14 de noviembre de 1878, publicada en la *Gaceta de Madrid*, número 529, de 25 de noviembre de 1878, que niega el desempeño de la Depositaria por una mujer al no considerarla apta:

La Sección de Gobernación del Consejo de Estado ha emitido el siguiente dictamen:

«Excmo. Sr.: El Ayuntamiento de Nalda, queriendo dar una prueba de gratitud y confianza á Doña Simona Leceta, viuda del Depositario de fondos municipales, resolvió en 17 de Febrero de este año nombrarla para dicho cargo.

Los Concejales D. Eustasio Castellanos y D. Manuel Ruiz, que durante la sesión manifestaron que lo procedente era anunciar la vacante, y si ningún vecino quería el empleo, declararle concejil, se alzaron ante el Gobernador de Logroño contra el acuerdo del Ayuntamiento, porque el Depositario que había fallecido era padre político del Alcalde y desempeñó el destino sólo de nombre, pues el verdadero Depositario era el Alcalde, con quien vivía aquel; porque esta misma circunstancia concurre en Doña Simona Leceta, la cual es además casi ciega y cuenta 70 años de edad; y porque como el Ayuntamiento recauda los consumos por Administración, no podían, por el buen nombre de la Municipalidad, consentir que los cargos de Administrador y Depositario estuviesen de hecho reunidos en una misma persona.

El Ayuntamiento informó que Doña Simona Leceta no cuenta 70 años, ni es ciega; que aun cuando habita en el mismo edificio que el Alcalde, cada uno vive en piso separado; y por último, que la interesada merece toda la confianza de la Corporación.

El Gobernador, de conformidad con el parecer de la Comisión provincial, revocó el acuerdo apelado y ordenó al Ayuntamiento que encargando

---

<sup>49</sup> En la época preconstitucional, que se menciona brevemente en el apartado 8 del capítulo II, al referirnos a la situación de la Tesorería antes de 1812, también señalamos que se contenía, entre los requisitos para ejercer el Mayordomazgo, el ser varón.

interinamente á un Concejal de la Depositaria, nombrase a la persona que hubiese de servirla en propiedad, ateniéndose á las disposiciones de la ley.

Los fundamentos de esta resolución fueron que no se halla establecido en la legislación actual ni en ningún reglamento que las mujeres sean aptas para desempeñar destinos públicos de la naturaleza del que se trata; y que cuando al fallecimiento de un Depositario no se preste ningún vecino á servir el empleo mediante la prestación de fianza, el Ayuntamiento debe nombrar interinamente á un Regidor para desempeñarle, porque entonces el cargo se hace concejil.

El Ayuntamiento pidió al Gobernador que volviese sobre la anterior providencia porque la ley al encomendar á las Municipalidades la recaudación y administración de los fondos municipales y declararlos responsables de ellos, las faculta para nombrar y separar libremente á los agentes que Intervienen en dichas operaciones; porque en Doña Simona Leceta no se buscaron sino garantías morales y pecuniarias y aptitud de celebrar el contrato civil de depósitos, para lo cual son hábiles las mujeres viudas mayores de edad, y porque cobrar y pagar no es ejercer funciones políticas.

La Autoridad gubernativa contestó al Ayuntamiento que se atuviese á lo dispuesto, y no aquietándose éste, el Alcalde acude á V. E. suplicándole que se sirva dejar sin efecto la resolución de que se traía.

La Sección, al dar cumplimiento á la Real orden de 7 del actual, con la que V. E. se ha servido remitirle el expediente, es de parecer que debe mantenerse la providencia aplicada.

Las leyes y disposiciones vigentes no llaman á las hembras al desempeño de funciones públicas ni concejiles; cuando el legislador ó los reglamentos han reconocido en aquéllas aptitud para servir algún destino retribuido con fondos generales, provinciales ó municipales, lo han consignado de una manera taxativa, y como la ley orgánica de Ayuntamientos no establece que las mujeres puedan tener á su cargo la Depositaria de los fondos del Municipio, es evidente que no es posible conferírsele aunque reúna todas las circunstancias que el Ayuntamiento reconoce en Doña Simona Leceta, y tenga como ésta capacidad legal para celebrar contratos civiles.

Prescindiendo, pues, de otras razones que la Sección podía exponer á la consideración de V. E., así acerca de las cuestiones que, dada la manera de ser de la sociedad actual, resultarían tal vez si se accediese á la instancia del Ayuntamiento, como respecto al próximo parentesco de la agraciada con el Alcalde, cree que se debe desestimar el recurso, y prevenir al Ayuntamiento, según lo hizo acertadamente el Gobernador, que para la provisión de la plaza de Depositario se atempere á lo prevenido en el artículo 157 de la ley de 2 de Octubre de 1877.»

Y conformándose S. M. el Rey (Q. D. G.) con el preinserto dictamen, se ha servido resolver como en el mismo se propone.

De Real orden lo digo á V. S. para su conocimiento y demás fines. Dios guarde á V. S. muchos años. Madrid 14 de Noviembre de 1878. ROMERO Y ROBLEDO.

Sr. Gobernador de la provincia de Logroño.

El anterior texto refleja el sentir de esta época, en donde “las disposiciones vigentes no llaman á las hembras al desempeño de funciones públicas”. Abella llega incluso a manifestar:

Las funciones de depositaria y de recaudación son casi idénticas, porque en uno y otro caso el agente o funcionario asume la responsabilidad del manejo de caudales públicos, y notorias son las razones que el legislador tiene constantemente en cuenta para no encomendar tan delicadas funciones a las mujeres, cuyos motivos pesan asimismo decisivamente en nuestro criterio para aceptar el de que no es procedente el nombramiento de mujeres para el cargo de Depositario municipal, ni con el carácter de destino o empleo retribuido ni con el de cargo concejil (1948, pág. 291).

Lo curioso, y, a la vez contradictorio, es que el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 ya venía reconociendo derechos políticos a las mujeres, que podían ser consideradas electores y elegibles.

Por otra parte, se les sigue requiriendo a los depositarios la constitución de fianza (art. 7) y nace la exigencia, a la vez, de que puedan incurrir en responsabilidad civil administrativa y penal (art. 28), como lógica consecuencia del nuevo estatuto funcional que les resulta de aplicación. Parece contradictorio que se cree un Cuerpo de funcionarios y que para su ejercicio se establezca que debe constituir fianzas. A este respecto Picazo Burriel (1969) justifica esta exigencia en la preocupación del legislador, que “vio en el Depositario a un extraño, y esto le hizo tomar precauciones” (pág. 84). Considera que obligar a constituir fianzas a los depositarios es un error extraordinario, que se olvida del origen de este funcionario, que ha de estar en posesión de una carrera e ingresar por oposición con todas las garantías, por lo que se le sitúa en condiciones de inferioridad, “algo así como se trata a un delincuente cuando se detiene y después se le deja en libertad vigilada” (pág. 85); además suponía un enorme problema para la economía del Depositario, circunstancias por las que se pronuncia a favor de la total desaparición de las mismas.

En cuanto a sus retribuciones, el artículo 5 establece que los depositarios no percibirán otro sueldo o emolumento que el asignado al cargo por la Corporación, excepto la cantidad que por quebranto de moneda les correspondiera. El quebranto de moneda es un complemento retributivo que solo tienen los depositarios para compensarles, de alguna forma, por la especial responsabilidad en la que incurren y por los posibles errores que puedan cometer en las operaciones materiales que realizan de cobros y pagos.

También aparece el desarrollo de la obligación general que impuso el artículo 248.d del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que conminaba a los ayuntamientos a que todos los años publicasen el escalafón de sus funcionarios, lo cual era una forma de conocer la puntuación que tenían todos los integrantes de Cuerpo para que existiera transparencia en los concursos.

Sobre el personal que presta servicios en la Depositaria se contempla una singularidad notable que no se produce respecto al personal que trabaja en las áreas de Secretaría o Intervención: el Depositario designa a su personal. Todo el personal que trabaje en la Depositaria debe de ser nombrado —de entre los funcionarios de la Corporación— siempre a propuesta del Depositario (art. 10). Consideramos que esto se debe a la responsabilidad en la que se puede incurrir por manejar fondos públicos, de los cuales es el Depositario el último responsable, de ahí que se establezca que sea este el que, por razones de confianza, designe a sus ayudantes.

También se contempla que el Depositario pueda nombrar a cualquier otra persona que le auxilie, pero en este caso será remunerada particularmente por el Depositario, no adquirirá derecho alguno como funcionario y necesitará autorización del Presidente de la Corporación para intervenir en los trabajos de la Depositaria.

Se establece la obligación a los depositarios de que se integren en los colegios oficiales (art.13), siéndoles de aplicación, como a los secretarios e interventores, el Real Decreto de 6 de septiembre de 1925<sup>50</sup> y la Real Orden de 11 de diciembre de dicho año y cuantas disposiciones se hayan dictado en materia de colegios oficiales del Secretariado, formando parte de dichos colegios en iguales condiciones y con los mismos derechos y obligaciones que aquellos.

Aún a pesar de que la colegiación era forzosa, pues así se establecía en el artículo 1 del Real Decreto de 6 de septiembre de 1925 (*Gaceta* del 8 de septiembre de 1925), obligación que había sido mantenida por el Reglamento General de los Colegios Oficiales

---

<sup>50</sup> Los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local, fueron creados bajo la denominación de Colegios Oficiales del Secretariado local por Real Decreto de 6 de septiembre de 1925.

del Secretariado local, de 28 de septiembre de 1929<sup>51</sup>, había dudas sobre tal deber de colegiación, vacilación que es aclarada por la Orden de 28 de marzo de 1935, dictada por el Director General de Administración Local (*Gaceta* de 30 de marzo de 1935), que resuelve que la colegiación es obligatoria para todos los individuos pertenecientes a los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios que ejerzan cargos en propiedad o interinamente en las diputaciones, cabildos insulares, mancomunidades y ayuntamientos<sup>52</sup>.

Este RD nº 1495 es muy relevante pues supone el nacimiento del Cuerpo de Depositarios; saca al Depositario de las tinieblas en donde se encontraba y establece un sistema de acceso por oposición, similar al de los otros funcionarios de los cuerpos nacionales. Puede que no ganen en atribuciones ni recuperen algunas de las que tuvieron antaño, aun así, podemos señalar que con esta regulación y la creación del Cuerpo de Depositarios se ha producido un cambio sustancial del estatus de estos funcionarios al dotarlos de estabilidad, reglamentar sus retribuciones, fijar su sistema de acceso, etc., aunque tal ordenación no haya supuesto, como se ha mencionado, una modificación sustancial en sus funciones. Por lo tanto, este año, 1930, es clave para la consagración de las Depositarias.

Picazo Burriel señala que tras entrar en vigor este RD de 10 de junio de 1930 por el que se creó el Cuerpo de Depositarios, el 17 de octubre del mismo año se convocó la primera oposición para ingreso en el mismo y de ella salieron aprobados 124 opositores que formarían el primer contingente del Cuerpo (1969, pág. 17).

### **10.32. Año 1931. Constitución de 9 de diciembre de 1931**

Tras la dimisión de Primo de Rivera el 28 de enero de 1930 y su sustitución por el general Berenguer, el 14 de abril de 1931 se proclama la Segunda República, y el monarca Alfonso XIII parte hacia el exilio. Posteriormente, Julián Besteiro, como

---

<sup>51</sup> Y posteriormente por la Orden Ministerial de 28 de septiembre de 1939.

<sup>52</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004 acaba con la colegiación obligatoria de los FHN.

Presidente de las Cortes, promulga esta Constitución de la Segunda República Española, que recoge las ilusiones colectivas que suscita el nuevo régimen político.

La Constitución de la Segunda República es acorde con la tendencia europea y los cambios sociales que se están experimentando; aunque solo contempla la existencia de una Cámara, presenta un Estado regional y descentralizado con reconocimiento a la autonomía municipal; se considera democrática esta Constitución porque proclama de forma inequívoca la soberanía popular, la división de los poderes del Estado, detalla una amplia declaración de derechos, consagra el sufragio universal libre, directo y secreto, y reconoce, por primera vez, el voto de la mujer en condiciones de igualdad con el hombre.

Desaparecen los alcaldes militares que fueron impuestos por la Dictadura de Primo de Rivera y recupera al Alcalde por elección directa del pueblo. También reconoce la autonomía a los municipios, aunque no se reproduce la cláusula que venía apareciendo en anteriores Constituciones, como, por ejemplo, la contenida en la de 1845, que remitía a una futura ley que desarrollaría la organización y atribuciones de los ayuntamientos, o como las Constituciones de 1869 y 1876, que sometían la organización y atribuciones de esa futura ley a determinados principios. Consideramos que esta omisión puede ser fruto de la confianza que se deposita en los municipios, lo que supone una clara muestra de democracia, autonomía y autogobierno.

La Constitución señala la existencia, en el ámbito territorial, de regiones y de municipios, pero no menciona a las diputaciones provinciales, que habían sido extinguidas por la Dictadura de Primo de Rivera, aunque sí contempla en su artículo 10º una especie de organización provincial al señalar que “Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados...”, indicando que una “ley determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político administrativos”.

Nada se menciona en la Constitución de los depositarios, cuyo rastro habrá de seguirse en la normativa de menor rango que desarrolle esta.

La Segunda República perduró desde su proclamación el 14 de abril de 1931 hasta el 1 de abril de 1939, fecha del final de la Guerra Civil que dio paso a la dictadura franquista. Si bien abarca este período de 1931 a 1939 puede decirse que en España existe

una división territorial y de regímenes a partir del 18 de julio de 1936, fecha en la que se produce el golpe de Estado del general Franco contra el Gobierno republicano y provoca que el territorio nacional se divida en dos bandos.

### **10.33. Año 1931. Decreto de 16 de junio de 1931 que revisa normas aprobadas por la Dictadura. Derogación Reglamento cuerpo de Depositarios**

En la *Gaceta de Madrid* número 168, el 17 de junio de 1931, aparece este Decreto del Ministerio de la Gobernación que tiene por finalidad examinar las disposiciones de carácter legislativo producidas por la Dictadura desde el 13 de septiembre de 1923 hasta el 13 de abril de 1931 para ver si respetan los principios inspiradores de la II República. Tras esa revisión se procede a la clasificación de la reglamentación<sup>53</sup>.

Fruto de ese análisis, toda la producción normativa de la Dictadura se clasifica en varios estados, otorgando a cada uno de ellos los siguientes efectos: el más gravoso es aquel por el que se anula totalmente la norma con invalidación de sus consecuencias; otro estado deroga las normas afectadas sin perjuicio de la firmeza que hayan alcanzado las situaciones jurídicas creadas a su amparo; y, la última clasificación, reduce a rango de mero reglamento la disposición afectada, necesitada, en consecuencia, de validación posterior por las Cortes para que tenga eficacia.

Tras realizarse este proceso de análisis y someter a examen el Real Decreto del 10 de junio de 1930 por el que se creaba el Cuerpo de Depositarios (aprobado durante la dictadura del General Berenguer), se le rebaja de rango normativo y se le otorga carácter reglamentario, quedando su validez supeditada a que se ratifique su texto con una ley votada en Cortes (art. 3). Se le priva, por lo tanto, de eficacia.

Queda en el aire, en consecuencia, el avance que se había alcanzado al crear el Cuerpo de Depositarios de la Administración Local en 1930. La estabilidad, regulación,

---

<sup>53</sup> Conforme lo dispuesto en el Decreto del Gobierno provisional de la República de 15 de abril.

forma de acceso y todo cuanto se había contemplado en el RD nº 1495 queda en suspenso. Se produce una especie de interrupción con efectos extintivos (si no se convalidaba por Ley votada en Cortes) del Real Decreto del 10 de junio de 1930 que creaba el Cuerpo de Depositarios. Muy poco duró, en consecuencia, la alegría que generó la creación de este Cuerpo un año antes.

#### **10.34. Año 1934. Decreto del Ministerio de la Gobernación de 27 de febrero de 1934. Nombramiento como interventores a los depositarios que aprobaron la oposición**

Con motivo de la revisión que hace la Segunda República de las normas de la Dictadura, se dicta este Decreto que se publica en la *Gaceta de Madrid* el 2 de marzo de 1934 y que tiene como finalidad resolver la situación de los 124 opositores aspirantes a depositarios que, tras haber aprobado la oposición, se habían quedado sin tomar posesión de la plaza ganada.

Existían, por una parte, los depositarios, que debían acceder al ejercicio de su puesto tras la superación de un examen, y, por otra, un Cuerpo de Interventores (separado del de Depositarios), con forma de acceso y examen independiente, pero que, curiosamente, tenían el mismo temario en la oposición para la que se requería, además, la misma titulación. Tales circunstancias permiten al legislador no desamparar a los 124 opositores que acreditaron su suficiencia aprobando el acceso a las plazas de depositarios y nombrarlos interventores de 4ª y 5ª clase.

En la exposición de motivos se señala que el Decreto que creó el Cuerpo de Depositarios pierde su eficacia tras la revisión de las disposiciones dictadas por la Dictadura, y, como en amparo de esa norma se habían convocado oposiciones que habían superado 124 personas, se establece que “parece un elemental deber de la Administración no desamparar esas situaciones jurídicas que un criterio de equidad aconseja conciliar en justa medida con el superior interés público de las Corporaciones que para la delicada misión de manejar sus caudales han menester de un Depositario...”

Con esa inicial noble finalidad este Decreto de 1934 dispone que los 124 opositores que habían aprobado al Cuerpo de Depositarios podrán solicitar y obtener las

Intervenciones de 4ª y 5ª clase que vayan quedando desiertas en sucesivos concursos por falta de solicitantes del Cuerpo de Interventores, “para no lesionar los derechos de ascenso de los interventores en ejercicio”.

Picazo Burriel (1969) menciona que a los Depositarios “solo se les ofreció un puesto en la cola, y con derechos muy limitados en el Cuerpo de Interventores” (pág. 20). Continúa, “Y esto que es humillante, produce la justa irritación y desconcierto... porque no existió un paralelismo entre el preámbulo y lo dispuesto en los tres artículos que le siguieron” (pág. 22).

Por otra parte, aunque el Decreto se fundamenta en el deber que tiene la Administración de no desamparar esa situación jurídica y dar cobijo a los opositores que han aprobado, otorga, en base a un supuesto superior interés público de las Corporaciones, el requisito de que el Depositario, además de tener la formación profesional requerida, deba obtener la confianza de la Corporaciones para su nombramiento:

“... un Depositario que, al par de su formación profesional, ofrezca una probidad que corresponde apreciar ampliamente, sin cortapisas, a las Diputaciones y Ayuntamientos, a los cuales no se debe imponer que elijan el custodio de sus fondos entre los cuatro o seis concursantes aptos, sí, pero extraños a su confianza, que rara vez se otorga a los desconocidos”.

Se pretendió justificar el derecho de las Corporaciones para elegir a sus Depositarios señalando que no estaban obligadas a elegir entre los cuatro o seis concursantes aptos que solicitasen ser nombrados al considerar que estos funcionarios pudieran ser “extraños a su confianza”. Quizás esta circunstancia fuera la causa para desviar a estos opositores recién aprobados al Cuerpo de Interventores, pues para el ejercicio de la Intervención no se requería tal requisito (confianza), sino tan solo los conocimientos técnicos. Hubo depositarios que no pudieron ejercer durante algunos años por la situación comentada, hasta que por fin encontraron plaza en algún concurso y fue aceptada su solicitud.

Picazo Burriel califica este Decreto “como el de mayor trascendencia y gravedad que ha padecido el Cuerpo de Depositarios” (1969, pág. 24).

### **10.35. Año 1935. Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935**

Siendo Presidente de la Segunda República Niceto Alcalá-Zamora y Torres, y Ministro de la Gobernación Manuel Portela Valladares, se dicta esta Ley que fue publicada en la *Gaceta de Madrid* número 193, de fecha 12 de julio de 1935. Su artículo único autoriza al Gobierno para que, con arreglo al artículo 61 de la Constitución, y en el término de tres meses, promulgue una Ley Municipal con sujeción a las Bases que esta disposición facilita.

Destacamos la base XXIII que habla de los funcionarios municipales, pues sienta los pilares de estos, avanzando en la creación de un estatus que dé forma a la organización de la Administración Municipal, y sentando, entre otros aspectos, que el acceso será siempre por oposición o concurso, que los Tribunales serán exclusivamente técnicos, que el nombramiento de todos los funcionarios será competencia de la respectiva Corporación, que se formará un escalafón en cada clase de funcionarios, que cuando existan cuerpos de funcionarios formados por el Estado (secretarios, interventores, depositarios...) no podrán concurrir a ocupar las plazas otro tipo de personas no incluidas en dicho escalafón, etc.

Continúa estableciendo que los tres claveros, ordenadores de pagos, interventores y depositarios serán directamente responsables, solidaria y mancomunadamente, de cualquier pago que ordenaren si no están previamente liquidadas todas las obligaciones del personal.

Se menciona en el apartado A de esta base XXIII que los secretarios de la Administración Local constituyen un Cuerpo de carácter nacional. En el apartado B de la misma se establece, igualmente, que los interventores de fondos de las Administraciones Locales constituirán un Cuerpo nacional análogo al de los secretarios, al que denomina “Cuerpo de Interventores del Estado en la Administración local y provincial”, y, por último, en el apartado C, se indica que el Cuerpo de Depositarios estará formado por los

funcionarios que en la actualidad pertenecen al mismo y por los que ingresen en lo sucesivo, aunque no se les atribuye el calificativo de nacional. En consecuencia, la calificación de nacional se atribuye solo para dos Cuerpos de forma expresa: el de secretarios y el de interventores. En cuanto al de depositarios, pudiera ser un olvido del legislador la falta de tal carácter.

No entra la Ley en un análisis detallado de las atribuciones que a cada uno compete, si bien señala en la Base XXV que el Secretario y el Interventor, en sus respectivas competencias, tendrán la obligación de advertir a la Corporación de las infracciones legales en que puedan incurrir los acuerdos adoptados por las corporaciones municipales y las personas que los hubieren votado, siendo responsabilidad de aquellos informar u omitir dicha advertencia. Se arrastra, por lo tanto, en la II República, la advertencia de ilegalidad que se introdujera en el Estatuto de Primo de Rivera.

Se constituye la obligatoria existencia en los ayuntamientos de un Depositario cuando los presupuestos de las corporaciones locales, computados con arreglo al promedio del último quinquenio, excedan de 400.000 pesetas. En estos casos al frente de la Depositaria habrá un funcionario que pertenezca al Cuerpo de Depositarios de fondos municipales<sup>54</sup>.

La Base XXIII de esta Ley establece que en el plazo máximo de seis meses se formará el Escalafón de las diferentes clases de funcionarios municipales.

### **10.36. Año 1935. Ley municipal de 31 de octubre de 1935**

En desarrollo de la anterior Ley de Bases, y para dar cumplimiento a lo que disponía su artículo único que autorizaba al Gobierno para articular y promulgar una Ley municipal en su parte orgánica con estricta sujeción a las 28 Bases establecidas en ella,

---

<sup>54</sup> El artículo 1º del Real Decreto número 1495, de 10 de junio de 1930, que aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de fondos de Administración Local ya había establecido que “Tanto las Diputaciones provinciales como los Ayuntamientos, Mancomunidades y Cabildos Insulares cuyos presupuestos de ingresos anuales excedan de 100.000 pesetas, tendrán un Depositario perteneciente al Cuerpo, nombrados por dichos organismos y pagados de sus fondos.”.

se dicta la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, siendo Presidente de la Segunda República D. Niceto Alcalá-Zamora Torres, y Ministro de la Gobernación D. Joaquín de Pablo-Blanco y Torres; se publica en la *Gaceta de Madrid* número 307, el 3 de noviembre de 1935.

Podemos afirmar, sin miedo a equivocarnos, que el período que abarca desde junio de 1931 a julio de 1935 parece extinguirse el Cuerpo de Depositarios. Es un periodo de incertidumbre en el que se han encontrado en el limbo, rodeados de una gran confusión en cuanto a su existencia, concretamente desde que fuera dictado el Decreto de 16 de junio de 1931 que al revisar las normas aprobadas por la Dictadura deroga el Reglamento que creaba el Cuerpo de Depositarios. “En el mar de tempestades desencadenado por la República, corrió dicho Cuerpo un peligrosísimo temporal, y a punto estuvo de naufragar” (Abella, 1948, pág. 282). Resurge de nuevo con la promulgación de la Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935, que al regular los funcionarios municipales en su BASE XXIII, apartado C, vuelve a mencionar al Cuerpo de Depositarios, señalando que estará formado por los funcionarios que en la actualidad pertenecen al mismo y por los que ingresen en lo sucesivo. Tal situación se consolida con la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 que lo apuntala en su artículo 184 al fijar idéntico criterio.

Se establece que cuando las Corporaciones Locales tengan un presupuesto que exceda de 400.000 pesetas deberá existir al frente de la Depositaria un funcionario que pertenezca al Cuerpo de Depositarios de fondos municipales (art.185), lo cual refuerza su consideración y supone una garantía en el ejercicio profesional de la función en estos ayuntamientos.

En cuanto a las atribuciones de los órganos municipales, el Alcalde sigue siendo el ordenador de todos los pagos; a la Comisión Permanente se le atribuye, como competencia especial, el nombramiento de empleados y dependientes municipales — cuando se haga en virtud de oposición o concurso-oposición— y la organización de los servicios de Recaudación y Depositaria. Al citar por separado estos dos servicios, Recaudación y Depositaria, nos da a entender que son dos áreas diferentes, lo cual implica, a la postre, dos jefaturas independientes ejercida cada una por un titular.

Esta Ley supone el nacimiento de una Escuela Nacional, denominada Escuela de Funcionarios de Administración Local, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública, en donde se seleccionarán y formarán a los funcionarios administrativos en general de las CCLL, y se preparará a los secretarios e interventores (art. 198), sin que, curiosamente, se mencione a los depositarios.

Esta norma da una solución definitiva, en la Disposición Transitoria Sexta, a los 124 aspirantes que aprobaron la oposición (a los que se refiere el Decreto de 27 de enero de 1934) y se les impidió su toma de posesión, posibilitándoles su acceso al Cuerpo de Interventores al permitirles que, en un plazo de seis meses, optaran por pertenecer a uno de ambos cuerpos, el de interventores o el de depositarios, ya que en este momento eran cuerpos separados, incluso con exámenes de acceso distintos.

### **10.37. Año 1945. Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945**

Tras el golpe de Estado con la sublevación militar y el triunfo en la Guerra Civil, 1 de abril de 1939, el general Francisco Franco ejerce la Jefatura del Estado y comienza un nuevo período que los historiadores consideran que abarca desde el inicio de la Guerra Civil española (1936) hasta el fallecimiento de Franco en 1975.

Este nuevo régimen, por desconfianza hacia los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local que podían haber estado del otro bando (el Frente Popular), comienza una depuración sobre los funcionarios que habían servido en la zona del Gobierno republicano. Basándose en el Decreto 108 de la Junta de Defensa Nacional<sup>55</sup> se dictan numerosas resoluciones que llevan a cabo dicha depuración<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Decreto 108 de 13 de septiembre de 1936, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, Burgos, el 16 de septiembre de 1936; declara fuera de la Ley a todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales integradas en el Frente Popular, y la incautación de sus bienes, que pasan a propiedad del Estado. En cuanto a los funcionarios públicos, el artículo 3º prevé que puedan ser sustituidos y destituidos de sus cargos por actuaciones antipatrióticas o contrarias al Movimiento Nacional.

<sup>56</sup> Abella recoge en su libro *Los funcionarios municipales* las siguientes disposiciones sobre la depuración: Orden de 27 de enero de 1938. Baja de los sancionados por desafecto; Orden de 12 de marzo de 1939. Normas para la depuración; Decreto de 21 de octubre de 1939. Liquidación de haberes de los destituidos

No podemos dejar de citar un antecedente relevante, la Ley de 12 de diciembre de 1942 por la que se fijan normas para ingreso en los Escalafones de los Cuerpos Nacionales de Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local, publicada en el BOE de 27 de diciembre de 1942. Esta Ley, amparándose en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Municipal de 1935, posibilita que ingresen en el Escalafón del Cuerpo Nacional de Depositarios de Fondos de Administración Local los que, a partir del día 18 de julio de 1936, en municipios sometidos a la jurisdicción del Gobierno Nacional y con presupuesto superior a 400.000 pesetas, hayan ejercido interinamente el cargo de Depositario en determinadas circunstancias<sup>57</sup>. Para perfeccionar ese derecho se les requiere seguir y aprobar un cursillo de formación y capacitación en el Instituto de Estudios de Administración Local.

En el BOE de 27 de septiembre de 1944 se publica el Escalafón Definitivo del Cuerpo Nacional de Depositarios de Fondos de Administración Local totalizado al 30 de junio de 1942, con las altas y bajas ocurridas hasta el 31 de diciembre de 1943<sup>58</sup>.

En esta etapa el Alcalde es nombrado por el Ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y en los municipios de más de diez mil habitantes. En los demás municipios el nombramiento corresponde al Gobernador Civil. El Alcalde es un cargo obligatorio y gratuito, aunque en los municipios de más de diez mil habitantes el Ayuntamiento podría designarle una cantidad fija para gastos de representación, que en ningún caso debían exceder del uno por ciento del presupuesto ordinario de ingresos. El cargo de Concejales es obligatorio y gratuito.

---

por los rojos; Orden de 11 de noviembre de 1939. Depuración de excedentes y en expectativa de destino; Circular de 8 de febrero de 1940. Recursos en la depuración; Orden de 1 de mayo de 1940. Haberes de período rojo. Plazo para reclamaciones; Circular de 5 de febrero de 1942. Aclaraciones sobre depuración de excedentes; Orden de 4 de marzo de 1943. Expedientes de depuración de oficio. Similar exclusión de estos funcionarios locales se produjo en los ayuntamientos cuyos municipios quedaron comprendidos dentro de la zona controlada por el Frente Popular.

<sup>57</sup> Art. 1.a). “Los Caballeros Mutilados por la Patria, Oficiales provisionales o de complemento, ex combatientes en general, ex cautivos por la Causa Nacional, huérfanos y otras personas económicamente dependientes de las víctimas nacionales de la guerra y de los asesinados por los rojos que, reuniendo las condiciones determinadas en el artículo tercero de la Ley de veinticinco de agosto de mil novecientos treinta y nueve, hayan desempeñado intervención durante seis meses”.

<sup>58</sup> Resolución del Director General de Administración Local de fecha 15 de junio de 1944.

Los gobernadores civiles, como atribuciones especiales respecto de la Administración Local, son presidentes natos de las diputaciones provinciales, correspondiéndoles, en consecuencia, además de las funciones disciplinarias y protectoras del Estado en estas administraciones, vigilar la actuación y los servicios de las autoridades y corporaciones locales, cuidando de que sus actos y acuerdos se adopten y ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales, pudiendo suspender dichos actos y acuerdos cuando proceda, según los preceptos de esta Ley. Existe, como puede apreciarse, un régimen de tutela e intervención del Estado en las EELL hasta el punto de que el Consejo de Ministros puede decretar la disolución de los ayuntamientos y diputaciones provinciales cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad Local (Base 67).

El 18 de julio de 1945, en el BOE número 199, se publica esta Ley de Bases de Régimen Local, que fue firmada en El Pardo el 17 de julio de 1945 por el Generalísimo Francisco Franco. Se regulan en esta Ley unos principios (bases) para los municipios y las provincias; ambos pierden, como se ha mencionado, su autonomía y el régimen de elección democrática de sus representantes.

Se sigue considerando como atribuciones propias del Ayuntamiento “la organización de los servicios de recaudación y depositaría”.

Al Alcalde se le atribuye la ordenación de pagos y la rendición de cuentas de la administración del patrimonio municipal y de la gestión del presupuesto. Muy lejos quedan ya la rendición de cuentas que presentara el Depositario de los bienes de propios y arbitrios que administraba (art. 40 Ley 1823).

Debe concederse importancia a la Base 17, pues en ella se recoge que solo los servicios municipales que no impliquen ejercicio de autoridad pueden convenirse con particulares, lo cual supone la reserva de un ámbito de competencias exclusivas al funcionariado local, que haría recaer en ellos todos aquellos servicios que conllevaran ejercicio de autoridad, de entre los cuales aquí nos interesa resaltar la recaudación e inspección tributarias.

Relevante resulta el contenido de la Base 24, en donde no se establece límite impositivo alguno al tipo (de gravamen) de los derechos y tasas; no existe techo, ni siquiera el que, como máximo, alcanzara el coste del servicio; podría darse la circunstancia, por lo tanto, de que la recaudación que se obtuviera fuese superior al coste del mismo<sup>59</sup>.

El paternalismo de este régimen, que considera a los municipios menores de edad en el ejercicio de sus competencias, es observable porque el Gobernador Civil vigila todas las actuaciones y servicios de las Entidades Locales, puede suspender actos y acuerdos, y ostenta en su mano el posible ejercicio de funciones disciplinarias y protectoras.

Esta norma vuelve a poner de manifiesto la insuficiencia financiera de las EELL al señalar la creación de un Fondo de compensación provincial en la Base 51.

En cuanto a los funcionarios locales que nos interesan, señala que los secretarios, interventores y depositarios deben ingresar previa superación de una oposición; su nombramiento corresponde a la Dirección General de Administración Local; deben formar parte de los escalafones nacionales, manteniendo las categorías que existían a la fecha. La única excepción que se observa es la prevista para el cargo de Depositario cuando el presupuesto ordinario de la Corporación no supere las 500.000 pesetas, lo que nos lleva a suponer que en estos municipios dicho cargo no sería ejercido por un funcionario con titulación.

No se menciona ninguna competencia o atribución específica del Depositario, lo que induce a pensar que se sigue manteniendo el régimen de atribuciones existente con anterioridad. La recaudación sigue estableciéndose al margen de la Depositaria, pudiendo llegar a realizarse por arriendo, concierto o gestión afianzada, lo que supondría, en todo caso, la realización de estas actividades por una empresa privada. Tales posibilidades chocan con lo dispuesto en la Base 17, ya mencionada, que regulaba que solo se podría

---

<sup>59</sup> Con la normativa actual no se podría dar esta posibilidad, pues el artículo 24.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece la siguiente limitación: “En general, [...] el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”.

contratar con particulares los servicios municipales que no implicasen ejercicio de autoridad; observamos, de esta forma, que la recaudación es una excepción a la regla.

Por otra parte, se hace responsable al Presidente de la Corporación Local —una vez advertidos por el interventor— del retraso en la expedición de cargos a los recaudadores por la demora en la incoación del procedimiento de apremio y por la injustificada aprobación de fallidos (Base 66), lo que denota la escasa influencia que ejercía el Depositario sobre la recaudación municipal.

Como instrumento, no solo de control a los ayuntamientos, sino también de asesoramiento, dependiendo del Ministerio de Gobernación se crea el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales en la Base 68, del cual Saura Pacheco señala que “quizás esta sea la novedad de mayor trascendencia en esta Ley”

... al que serán adscritos por concurso funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Secretarios e Interventores con título de Licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas y Económicas o Profesor Mercantil y más de diez años de servicio en la Administración Central o Local, o funcionarios del Cuerpo Técnico administrativo del Ministerio de la Gobernación, diplomados en el Instituto de Estudios de Administración Local (1947, pág. 574).

No menciona a los depositarios como posibles aspirantes a cubrir las plazas de dicho Servicio recién creado.

### **10.38. Año 1946. Decreto de 25 enero 1946, que regula provisionalmente las Haciendas Locales**

El 4 de febrero de 1946 figura publicado en el *Boletín Oficial del Estado* este Decreto de 25 de enero firmado por el Jefe de Estado Francisco Franco a propuesta del Ministro de la Gobernación y previa deliberación del Consejo de Ministros. En su breve exposición de motivos justifica su carácter provisional al encontrarse pendiente de estudio por el Gobierno el Proyecto de Ley de Régimen Local articulado en virtud de la autorización concedida por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945.

El Régimen prefiere dar respuesta a esas necesidades, de forma más rápida, a través de este Decreto, al considerar “ineludible anticipar la promulgación de las normas relativas a las Haciendas Locales, ya que las profundas modificaciones introducidas por la propia Ley de Bases en la vida económica de los municipios y de las provincias exigía un inaplazable desarrollo”.

Aunque la disposición lleva por título Ordenación provisional de las Haciendas Locales, lo cierto es que, en palabras de Saura Pacheco:

No se ha limitado a recoger las innovaciones introducidas por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, pues es mucho más que eso: es, sencillamente, una refundición de todo el derecho vigente en materia de Haciendas locales, que facilita el desenvolvimiento económico de los Municipios y las Provincias,... que ha de permitir la aplicación de la Ley en esta materia sin necesidad de remitir a las Corporaciones a ningún otro texto anterior (1947, pág. 9).

De ahí su extensión, 358 artículos y varias disposiciones transitorias y apéndices, en donde se contienen numerosas tarifas. El Decreto se compone de tres títulos. El título Primero va dedicado a la Hacienda Municipal, abordando todas las fuentes de ingreso posible; el Segundo a la Hacienda Provincial, y el Tercero regula las disposiciones comunes a las Haciendas Municipal y Provincial.

La Tesorería se sigue ejerciendo por los depositarios. Cualquier salida de fondos municipales requiere de la existencia previa del correspondiente documento de mandamiento de pago (art. 259), expedido por el Ordenador y visado por el Interventor, al igual que cualquier entrada, que precisa la existencia previa del correspondiente mandamiento con la debida aplicación (art. 318), en este caso expedido solo por el Interventor.

Se establece la obligación de que todos los fondos (municipales y provinciales) deban ingresar en la Depositaria y sean custodiados en la Caja de la Corporación, de la que son claveros (portadores de las tres llaves) el Ordenador de pagos, el Interventor y el Depositario. También se contempla la posibilidad de que el servicio de Tesorería pueda contratarse con una entidad financiera, en cuyo caso se limitaría el importe del efectivo que debe obrar en la Depositaria.

Vuelve a mencionar que la recaudación puede llevarse a cabo por arriendo, concierto o por gestión afianzada, pudiendo la Entidad Local nombrar a los recaudadores y agentes ejecutivos que estime necesarios, a los que fijará un sueldo o precio de cobranza<sup>60</sup> y la fianza que deben depositar por ese manejo de fondos. Supone una contradicción y choca de alguna forma que la Ley establezca que las funciones que impliquen ejercicio de autoridad no pueden ser prestadas por particulares (Base 17 de la Ley de 1945) y, sin embargo, observamos cómo en la materia recaudatoria se ha sido más tolerante, permitiendo la realización de estos cometidos por particulares (empresas). Estos recaudadores y agentes ejecutivos (privados) son responsables ante los Presidentes de las Corporaciones Locales (art. 284), y solo lo son ante el Depositario cuando se lleve la gestión directa del servicio de recaudación, en cuyo caso el Depositario ejerce la Jefatura del Servicio de cobranza (art. 279).

En cuanto al Interventor, ya no se le denomina *Interventor de fondos*, sino solo *Interventor*. Se observa una mayor nitidez en sus funciones, separando la función fiscalizadora y lo que esta comprende, por un lado (art. 319), y la función contable, por otro (art. 320). En cuanto a esta figura Saura Pacheco manifiesta:

... la función fiscalizadora adquiere ya un gran rango, el mismo que tiene en el Estado. El Interventor no es un Jefe de Contabilidad; la función contable será realizada por otros funcionarios; [...] la fiscalización se extiende a todos los momentos del ingreso y del gasto. Sólo con esto, el cargo de Interventor es de elevada categoría; el prestigio de esta función fiscalizadora será el dique contra el cual han de tropezar los proyectos o proposiciones al margen del presupuesto (1947, pág. 22).

Continúa Saura Pacheco poniendo de manifiesto la posible incongruencia que se da en la Ley cuando se atribuye al Interventor la gestión económica —que chocaría con el principio de segregación de funciones—, y apunta una forma, que consideramos un tanto ocurrente, de solucionar tal desvarío, como es la de cambiarles el nombre:

Si se conserva la denominación que actualmente tiene este Cuerpo de Interventores, este magnífico núcleo de excelentes funcionarios al servicio de los intereses locales, ¿no parece paradójico que los mismos que han de fiscalizar, sean también quienes liquiden y dirijan todos los actos de gestión hasta su último

---

<sup>60</sup> Está muy extendida la retribución a los Recaudadores y Agentes ejecutivos en base a un porcentaje de cobranza sobre lo recaudado, también llamado premio de cobranza, pues era una forma de incentivar su gestión.

momento? Indudablemente este no es más que un problema de denominación: en vez de llamarles Interventores, que sean Administradores generales, Jefes de Administración económica local o cosa por el estilo, y el problema queda resuelto (1947, pág. 22).

Parece como que si no se llamaran “Interventores” no tendrían ese problema; no obstante, creemos que no podemos olvidarnos de la máxima consagrada en Derecho de que las cosas son lo que son, y no mutan su naturaleza porque las denominemos de forma distinta. Por eso no porque llamemos mariposa a un elefante este dejará de ser un paquidermo.

Es tal el fulgor que alcanza la Intervención, tal su brillo, que contrasta con la difuminación e invisibilidad de las funciones de la Depositaria, lo cual lleva a Saura Pacheco a proponer que la Depositaria debiera depender de la Intervención:

- En el apartado 14, en el que se pregunta “¿Cuáles deben ser las funciones de la Depositaria o Sección de Caja y Recaudación?”, señala: “Nosotros creemos que no expresa bien la palabra Depositaria el conjunto de funciones que la corresponden, y que sería mejor denominarla Sección de Caja y Recaudación, o Sección de Tesorería. Ampliando sus funciones, pero siempre bajo la dirección del Interventor...” (1947, pág. 27).
- En el apartado 15, “En los municipios medianos y pequeños, ¿qué organización cabe recomendar?”, menciona: “El Depositario, bajo la dirección del Interventor, ejercerá la Jefatura de la cobranza, con sus Recaudadores y Agentes ejecutivos” (1947, pág. 29).

No compartimos esas manifestaciones ni estas otras sobre que el Depositario “actúa bajo la dirección inmediata del Interventor” (1947, pág. 18) ni que “La Depositaria municipal es una oficina dependiente de la Intervención...” (1947, pág. 307). Creemos que las expresiones que llevan a Saura a mantener que la Depositaria está subordinada a la Intervención municipal (1947, pág. 503) las sustenta en una interpretación errónea del artículo 323, el cual estipula que “La intervención de las operaciones de Depositaria y de la Recaudación y la dirección de inspección de sus libros de contabilidad, estarán a cargo del Interventor”, confundiendo la competencia funcional del Interventor de poder inspeccionar los libros de contabilidad (que pudiera llevar la Depositaria), como responsable de la misma, con la dependencia jerárquica sobre esta, que consideramos

inexistente, además de inapropiada. Si existiera dependencia jerárquica sobre la Depositaria no concurriría este precepto ni otros similares que habilitan al Interventor a ejercer estos controles, pues estaría facultado para ejecutarlos directamente sin tal habilitación normativa.

Llama poderosamente la atención el mandato que hace el legislador a que se establezca un servicio de inspección tributaria (denominado Servicio de Inspección de rentas y exacciones, art. 293), pues las Entidades Locales, dice, tienen el “deber de procurar la regularización y encauzamiento de las fuentes tributarias y el descubrimiento de las ocultaciones y defraudaciones que en las rentas, derechos, exacciones y bienes del Municipio y la Provincia...”<sup>61</sup>. Resultaba imprescindible la implantación del servicio de inspección tributaria, pues a medida que los ayuntamientos dejan de tener exclusivamente el cobro de los recibos de padrón y entran en una gestión tributaria más moderna en la que trasladan a los contribuyentes la autoliquidación de sus tributos, la inspección debe proceder, posteriormente, a la verificación de lo realizado por los contribuyentes.

Si el Real Decreto de 23 agosto 1924 que aprobó el Reglamento de la Hacienda Municipal fue la primera norma reglamentaria específica para las Haciendas Locales, con el Decreto de 25 de enero de 1946, por el que se regulaban provisionalmente las Haciendas Locales nos encontramos con la segunda ocasión en la que el legislador dicta una norma específica (con carácter reglamentario) para estas Haciendas.

Según Saura Pacheco, tras la promulgación de esta norma debe ser revisado a fondo el Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de fondos de Administración Local de 10 de junio de 1930, en armonía con los principios que informan el Decreto de 25 de enero de 1946 (1947, pág. 308).

---

<sup>61</sup> El Servicio de Inspección tributaria ha sido el último en surgir e implantarse dentro de la esfera de la aplicación de los tributos. El primero fue el servicio de recaudación, implementado posteriormente por el servicio de gestión tributaria en su acepción reducida a procedimiento liquidatorio y, por último, el procedimiento inspector, que ante las limitaciones de creación de plazas de funcionarios que lleven a cabo el ejercicio de estas funciones se está permitiendo un apoyo en empresas externas que, supuestamente, colaboran en estos cometidos realizando tareas administrativas que no implican ejercicio de autoridad, extremo complejo de aseverar.

**10.39. Año 1948. Decreto de 29 de diciembre de 1948 por el que se aprueba el nuevo texto del Estatuto de Recaudación**

Sin exposición de motivos alguna, durante la Dictadura del general Franco se aprueba este Estatuto de Recaudación que en su Disposición Final declara “derogadas todas las disposiciones dictadas en materia recaudatoria con anterioridad al presente Estatuto”.

De forma incomprensible su publicación en el BOE se realiza por fragmentos, dividiendo el texto completo en 44 boletines:

*Tabla 2. Estatuto de Recaudación de 1948*

	BOE		CONTENIDO	PAGINAS
	NUMERO	FECHA	Artículos	
1	365	30/12/1948	Del 1 al 16	3
2	366	31/12/1948	Del 17 al 26	2
3	1	01/01/1949	Del 27 al 32	3
4	2	02/01/1949	Del 33 al 54	4
5	3	03/01/1949	Del 55 al 80	4
6	4	04/01/1949	Del 81 al 93	4
7	5	05/01/1949	Del 94 al 98	2
8	6	06/01/1949	Del 99 al 130	5
9	7	07/01/1949	Del 131 al 164	4
10	8	08/01/1949	Del 165 al 179	2
11	9	09/01/1949	Del 180 al 188	2
12	10	10/01/1949	Del 189 al 211	4
13	11	11/01/1949	Del 212 a DF	3
14	12	12/01/1949	Anexo	1
15	13	13/01/1949	Anexo	2
16	14	14/01/1949	Anexo	1
17	15	15/01/1949	Anexo	2
18	16	16/01/1949	Anexo	2
19	17	17/01/1949	Anexo	2
20	18	18/01/1949	Anexo	2
21	19	19/01/1949	Anexo	2
22	20	20/01/1949	Anexo	1
23	21	21/01/1949	Anexo	1
24	22	22/01/1949	Anexo	2

25	23	23/01/1949	Anexo	2
26	24	24/01/1949	Anexo	3
27	25	25/01/1949	Anexo	2
28	26	26/01/1949	Anexo	12
29	27	27/01/1949	Anexo	2
30	28	28/01/1949	Anexo	2
31	29	29/01/1949	Anexo	4
32	30	30/01/1949	Anexo	3
33	31	31/01/1949	Anexo	1
34	32	01/02/1949	Anexo	2
35	33	02/02/1949	Anexo	2
36	34	03/02/1949	Anexo	2
37	35	04/02/1949	Anexo	2
38	36	05/02/1949	Anexo	2
39	37	06/02/1949	Anexo	4
40	38	07/02/1949	Anexo	1
41	39	08/02/1949	Anexo	1
42	40	09/02/1949	Anexo	6
43	41	10/02/1949	Anexo	5
44	42	11/02/1949	Anexo	1
TOTAL				119

Semejante dispersión incrementa la dificultad en el seguimiento de esta norma, que en sus primeros 13 boletines contiene la parte dispositiva y en los 31 siguientes, en el cuadro anterior denominados *Anexo*, aporta modelos de todo tipo.

Este Estatuto contiene un extenso número de preceptos que van destinados a regular los órganos recaudatorios, sus competencias, la contabilidad y la estadística del servicio, el abono de los premios de cobranza y otras recompensas, las responsabilidades y sanciones, etc. Se mezclan aspectos orgánicos, funcionales y de procedimiento que dan como resultado un texto legal muy extenso, 119 páginas publicadas a lo largo de 44 boletines. Esta mezcolanza de preceptos de tan distinta naturaleza no suele dar estabilidad a las disposiciones, pues cuando se producen cambios en algunos de los aspectos tratados, ya sean en materia orgánica, o procedimental, o del régimen jurídico de los recaudadores, es preciso revisar la norma, por lo que se pierde el aspecto totalizador e integrador que se había pretendido. Situación muy distinta es la que se produce cuando cada uno de esos aspectos ha sido regulado en disposiciones independientes que pueden modificarse de forma autónoma y separada sin alterar las otras.

Aunque este Estatuto se centra esencialmente en la función recaudadora del Estado, es preciso traerlo a colación porque también es de aplicación para la cobranza de las cuotas y créditos de la provincia y del municipio (art. 2.d). Además, consideramos imprescindible su cita pues en él se contiene la nítida separación entre el Tesorero y el Recaudador, con atribuciones y responsabilidades diferentes cada uno, de la que sobresale el control que ejerce el Tesorero sobre el Recaudador, lo cual permite sostener la forzosa existencia de ambos, necesaria para la segregación de funciones, con independencia del ámbito territorial al que nos ciñamos.

Para ser Recaudador de Hacienda se precisa ser nombrado por el Ministro del ramo mediante concurso entre funcionarios o quienes hayan superado los exámenes de aptitud. De la misma forma, cuando las diputaciones soliciten y se les encomiende el servicio recaudatorio de sus respectivas provincias no podrán cederlo en arriendo, sino que deben realizarlo por sí mismas, desempeñando la mitad de las plazas de recaudadores los funcionarios del Ministerio de Hacienda y la otra mitad se distribuirá entre los funcionarios que sean idóneos para tal cometido. Se exige al Recaudador que preste fianza y se le permite que sea él quien designe su personal auxiliar, siendo su retribución una participación en la recaudación.

A los tesoreros de la Hacienda del Estado<sup>62</sup> les compete promover, impulsar y dirigir la recaudación de los derechos del Estado, instruir los expedientes para la aprobación de la fianza de los recaudadores, autorizar los cargos, procurar que la cobranza se realice dentro de los plazos señalados, apremiar a los contribuyentes morosos, remitir a los recaudadores las certificaciones de descubierto que los interventores de Hacienda hayan expedido, autorizar la subasta de los bienes embargados, vigilar los procedimientos de apremio, exigir que los libros registro de la recaudación se lleven debidamente y que las cuentas se rindan en los plazos señalados (art. 16).

---

<sup>62</sup> Mientras en la Administración Local son denominados “depositarios”, en la Administración central (Hacienda del Estado) a quienes desempeñan similares funciones se les denomina “tesoreros”.

Por último, hay que señalar que no se contempla, entre las formas de pago referidas en el artículo 49, que las entidades financieras sean colaboradoras en la recaudación.

**10.40. Año 1950. Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945**

Siendo Francisco Franco Jefe de Estado y Ministro de la Gobernación Blas Pérez González se dicta el presente Decreto que se publica en el BOE, núm. 363, de 29 de diciembre de 1950; tiene por finalidad cerrar el paréntesis de provisionalidad de la normativa local promulgando el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945 con carácter definitivo y como conjunto orgánico, que introduce determinadas modificaciones producto de la experiencia alcanzada con la aplicación del Decreto 25 enero 1946 por el que se regulaban provisionalmente las Haciendas Locales. Esta Ley establece el régimen local nacido del Movimiento Nacional, fruto de la fusión de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y del Decreto de 25 de enero de 1946, y constituye el marco legal que supuso una gran transformación en la vida local.

El cargo de Alcalde, que sigue siendo el Jefe de la Administración Municipal, es de duración indefinida y debe aceptarse y desempeñarse obligatoriamente, salvo en los casos de excusa legal. El Alcalde preside el Ayuntamiento, la Comisión Permanente, y es, además, Delegado del Gobierno.

Por fin se reconoce de forma expresa y clara, en el artículo 322, que los depositarios, que así se siguen denominando, forman un Cuerpo de carácter nacional, al igual que los secretarios, interventores, y los directores de bandas de música civiles, subsanando el mutismo que se diera en la Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935, y, en su posterior desarrollo, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, en donde en sus artículos 171 y 178 solo califica como Cuerpos nacionales a los secretarios e interventores.

También aparece una especial singularidad en cuanto a sus nombramientos, pues mientras con la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 de la Segunda República la Comisión permanente es la competente para el nombramiento de empleados y dependientes municipales (artículo 106), en el artículo 323.1 de la presente Ley se excluye a las Corporaciones del nombramiento de Secretario, del Interventor y del Depositario, de modo que adquiere así relevancia el Instituto de Estudios de Administración Local, que otorga los títulos profesionales para habilitar en el desempeño de los cargos de Secretario, Interventor y Depositario.

El ingreso en el Cuerpo de Secretarios, Interventores y Depositarios se hará mediante oposición que, una vez superada, posibilita el acceso a los cursos convocados por la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos; la superación de estos cursos habilita para obtener el título expedido por el Ministerio de la Gobernación. Se rebaja el requisito de la edad de 25 a 23 años, artículo 338.3, si bien se mantiene la limitación de género restringida al varón, impidiéndose el acceso a la mujer.

A los interventores (a quienes aquí se les vuelve a añadir la coletilla “de fondos”) se les atribuye una función nueva: además de fiscalizadores, se les asigna el asesoramiento a las Corporaciones en materia económica financiera y la jefatura inmediata de los servicios económicos y del personal afecto al mismo. Tal acopio de atribuciones, acumular y ser, a la vez, gestor y fiscalizador, ha sido y es causa de múltiples enfrentamientos con los tesoreros, producido tanto por razones de eficacia como por la inobservancia del principio de segregación de funciones, que trata de impedir el fraude y la elusión de controles y separa las responsabilidades y los cometidos de las diferentes personas que intervienen en el proceso, apartando a las que gestionan de las que tienen que controlar y vigilar esa gestión.

Siguen los interventores ejerciendo la fiscalización de la gestión económica financiera debiendo advertir de cualquier ilegalidad para quedar exento de responsabilidad, y pueden negarse al pago de gastos sin consignación o por cualquier otro motivo que infrinja el ordenamiento jurídico, y oponerse a que los fondos y valores de la Corporación estén en poder de particulares o agentes, y no en las arcas de la entidad, aunque las entidades financieras (bancos y cajas, fundamentalmente) ya tienen presencia y pueden ser receptoras de dichos fondos, pues se posibilita que se contrate el servicio de

tesorería con un establecimiento bancario o sociedad de crédito, en cuyo caso deben custodiarse en la Corporación los resguardos representativos de los fondos depositados (art. 344.2.2).

Continúa la tradición histórica que arrancara en 1845, con la Instrucción de 20 de noviembre, de atribuir a los Secretarios las funciones del Interventor, al disponer que “En los ayuntamientos en donde no exista el cargo de Interventor, estarán atribuidos a los Secretarios las funciones correspondientes al mismo” (art. 341.2).

Se establece una referencia en cuanto a sueldos de los tres cuerpos nacionales, para los que se fija como base el del Secretario, y se estipula que el sueldo mínimo del Interventor se cifrará en el noventa por ciento del mínimo legal del asignado al Secretario de la Corporación Local en que preste sus servicios, y el sueldo mínimo de los depositarios se establecerá en el ochenta por ciento del mínimo legal asignado al Secretario; los depositarios perciben, además, los importes que les correspondan por el concepto de quebranto de moneda.

Vuelve a establecerse un requisito para que la Corporación disponga en su plantilla de un Depositario, que es preceptivo cuando su Presupuesto ordinario exceda de 500.000 pesetas (art. 347.1), ampliándose así el importe fijado en la Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935, que lo fijaba en 400.000 pesetas.

Además de la consagrada función de la custodia de los fondos y valores de la entidad, por segunda vez<sup>63</sup> se establece, ya de forma clara, que el Depositario ejercerá la Jefatura del Servicio de Recaudación (art. 347.1). Consideramos que ejercer la Jefatura del Servicio de Recaudación no debe confundirse con el ejercicio de la función del Recaudador por el Depositario. El ejercicio de la Jefatura conlleva la facultad del Depositario de controlar los cometidos que el Recaudador lleve a cabo.

---

<sup>63</sup> El art. 279 del Decreto de 25 de enero de 1946 designaba al Depositario, por primera vez, como Jefe del Servicio de cobranza cuando se llevase la gestión directa del servicio de recaudación.

Sigue exigiendo la constitución de una fianza para el desempeño del cargo de Depositario, si bien la Ley se remite en su artículo 348.1 a un Reglamento de Funcionarios de Administración Local que regulará estos aspectos. Se admite, como novedad, que también podrá reglamentarse la constitución de un sistema de fianza colectiva con responsabilidad solidaria para todos los depositarios en servicios<sup>64</sup>. Por otra parte, la norma remite a una regulación especial que desarrollará el quebranto de moneda en función a un porcentaje sobre los presupuestos del Ayuntamiento, poniendo como límite que no podrá exceder del veinte por ciento del sueldo mínimo que corresponda al Depositario.

Esta Ley recoge el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales (que ya estaba creado por la Base 68 de la Ley de 1945), y cita como sus funciones las de asesorar a las entidades municipales y provinciales, inspeccionar su funcionamiento y censurar y aprobar definitivamente las cuentas de los presupuestos locales.

Ante la posible adopción de acuerdos ilegales adoptados por las corporaciones locales, determina que serán responsables de ellos las personas que los hubieran votado, debiendo el Secretario y el Interventor, dentro de sus respectivas esferas de competencias, advertir de tal circunstancia, pues en caso contrario incurren en responsabilidad. Sigue existiendo, por lo tanto, el doble control de legalidad sobre los acuerdos de las Corporaciones que se instaurara con el Estatuto de Primo de Rivera y que ejercen los secretarios e interventores, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias. Se les impone a ambos, además, una carga adicional: la de remitir al Gobernador Civil de la Provincia, en el plazo de tres días, el acuerdo adoptado en contra de su informe, y al Delegado de Hacienda si la materia es económica, art. 413.4.

---

64 El desarrollo de las normas reguladoras del afianzamiento colectivo de los Depositarios se contiene en la Orden de 10 de junio de 1965, Afianzamiento colectivo de los Depositarios de Fondos de Administración Local, publicada en el BOE de 1 de julio de 1965.

#### **10.41. Año 1952. Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración Local**

Durante el periodo de la dictadura franquista se publica, en el BOE número 180, de 28 de Junio de 1952, bajo el marco de la Ley de Régimen Local de 1950, este Decreto de 30 de mayo de 1952 que viene a desarrollar el régimen jurídico de los funcionarios locales, entre los cuales se encuentran incluidos los cuerpos nacionales.

Es relevante esta norma pues por primera vez se acumula en un solo cuerpo normativo la regulación correspondiente a los tres cuerpos de habilitados: secretarios, interventores y depositarios. Llama la atención el minucioso detalle con el que señala las tareas y cometidos específicos de cada uno de los habilitados. Por hacer un somero resumen y no entrar a la exhaustiva cita de los cometidos, vamos a comentar aquellos que consideramos más significativos.

A los Secretarios se les atribuyen, en el artículo 140, las funciones de ser miembro de la Corporación (cualidad que no se menciona de ningún otro cuerpo nacional), el otorgamiento de dar fe pública —siendo fedatario de todos los actos y acuerdos—, de asesor de la Corporación, Jefe de las dependencias y servicios generales, y Jefe directo de la Secretaría y servicios jurídicos administrativos.

Como asesor de la Corporación y de su Presidente le corresponde, conforme señala el artículo 143.1: “Advertir, dentro de su esfera de competencia, toda manifiesta ilegalidad en los actos y acuerdos que se pretenda adoptar”. Sigue existiendo, por lo tanto, la doble advertencia de ilegalidad que comparten Secretario e Interventor.

El artículo 130 establece que “todas las entidades locales tendrán una secretaría, cuyo desempeño corresponderá a un funcionario del Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local”. También dispone el artículo 135 que:

...en los ayuntamientos en que no exista cargo de Interventor, ni sus funciones se hallen acumuladas a otra intervención, el cargo de Secretario comprenderá el ejercicio de dichas funciones y su sueldo mínimo será el que corresponda a la clase de la Secretaría incrementado en un 25 por 100.

Se fija que las retribuciones de los Cuerpos nacionales se orienten en función al sueldo del Secretario. El artículo 80.4 marca estos parámetros señalando que “El sueldo asignado a la plaza de Secretario será siempre superior al de cualquier otro cargo de la entidad, y el de la plaza de depositario no podrá ser inferior al de otro cargo administrativo de la misma”.

De los interventores se presentan sus atribuciones en tres apartados: como asesor de la corporación en materia económica financiera, como fiscalizador de esa materia económica financiera, y como jefe inmediato de los servicios económicos.

En la primera, como asesor, debe formar el anteproyecto general de presupuesto, redactar las cuentas de presupuestos y administración del patrimonio, llevar los libros de contabilidad (tanto obligatorios como auxiliares y registros), expedir los mandamientos de ingreso y los mandamientos de pago, informar en los expedientes de concesión de créditos, de endeudamiento, y otros sobre administración económica y contabilidad. Ejerce, de esta forma, una especie de apoyo a la Corporación en esta materia, llegándose a mezclar el asesoramiento con la función contable.

Como fiscalizador de la materia económica financiera se le atribuyen numerosos cometidos propios de la función fiscalizadora, como actuaciones materiales de verificación, revisión, censura, examen de expedientes de todo tipo, tanto de ingresos como de gastos, cuyo colofón finaliza con la formulación de la advertencia de ilegalidad de los actos y acuerdos que se quieran adoptar que infrinjan el ordenamiento jurídico. Además, se le atribuye la posibilidad de efectuar recomendaciones dirigidas a la mejora de la gestión, como proponer las medidas oportunas para aumentar los ingresos y propulsar las operaciones para el reconocimiento y liquidación de los derechos de la Hacienda Local, así como todas las encaminadas a su defensa. Por último, se le atribuye la expedición de las certificaciones de descubierto, que son el certificado previo que acredita que un contribuyente no ha satisfecho la deuda en periodo voluntario, lo cual permite que el Alcalde dicte posteriormente la providencia de apremio, título ejecutivo que posibilita dirigirse contra el patrimonio del deudor.

Como Jefe inmediato de los servicios económicos, corresponderán al Interventor variopintos cometidos que van desde conservar una de las tres llaves de la caja de caudales, asistir a los arqueos, comprobar los partes diarios de la situación de la caja, autorizar con su firma los talones, intervenir todas las operaciones de ingresos y pagos de la depositaria, velar por la mejor organización y coordinación del Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones, etc. Consideramos que este apartado se ha utilizado a modo de cajón de sastre a donde han ido a recalar todas aquellas tareas que no encontraban acomodo en las anteriores, quizás por no haberse efectuado una clara distribución por funciones. Se le hace incluso responsable del funcionamiento del Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones, lo que implica una participación en la gestión que, en la actualidad, no sería bien vista por el respeto al principio de segregación de funciones.

En cuanto a los depositarios, que desempeñan la función de Tesorería, arranca la norma con que no todas las Corporaciones están obligadas a mantener un puesto de Depositario, sino solo aquellas cuyo presupuesto ordinario exceda de dos millones de pesetas; las corporaciones locales que no estén obligadas al sostenimiento de una plaza de Depositario del Cuerpo Nacional pueden crear dicho cargo en la plantilla de sus funcionarios administrativos o habilitar para el desempeño de tales funciones a un vecino apto. Son prácticamente dos las funciones que se atribuyen al depositario: el manejo y custodia de los fondos y valores de la entidad, y la jefatura de los servicios de recaudación.

En cuanto a la jefatura del servicio de recaudación este Decreto continúa con la senda iniciada en el Decreto de 25 enero 1946 por el que se regulan provisionalmente las Haciendas Locales, en cuyo artículo 279.1 se mencionaba que en los casos de gestión directa el Depositario de fondos de la Corporación ejercería la Jefatura del servicio de cobranza. Posteriormente, el artículo 347.1 del Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, ampliaba la Jefatura del Servicio de Recaudación incluso a los casos de gestión indirecta del mismo, al no hacer distinción alguna sobre si existía gestión directa o no por la Corporación. Ahora, con el Decreto de 1952, vuelve a señalarse en su artículo 175.4 que el Depositario ejerce la jefatura del servicio de cobranza en los casos de gestión

recaudatoria directa. El lugar que ocupa este precepto en el apartado 4 del artículo, indicaría que, aunque pudiera existir una recaudación externa, posiblemente privada de la que no fuera jefe el Depositario, no obstante quedaría bajo su control y supervisión, pues tales cometidos se encuentran en los apartados anteriores que regulan sus competencias, con independencia de la forma en la que se preste el servicio.

Conviene recordar que los agentes de recaudación no eran funcionarios, sino contratados que dependían directamente del Alcalde, ajenos, en consecuencia, a la Depositaria. Con este cambio se consigue someterlos al control del Depositario: llevando y examinando sus libros, exigiendo la rendición de cuentas, evitando retrasos en los ingresos, etc. Se produce una confusión muy frecuente entre Depositario y Recaudador. Siempre han sido figuras distintas, con cometidos y funciones dispares ejercidas por personas diferentes. Con el presente Decreto se establece una dependencia jerárquica entre ambos, haciéndose depender al Recaudador del Depositario.

Dentro del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva, tras la certificación del descubierto expedida por el Interventor sobre los contribuyentes que no hicieron efectivos sus débitos en periodo voluntario, el Depositario somete las providencias de apremio a la firma del Presidente.

Como responsable de la custodia y manejo de los fondos detalla numerosas tareas propias del ejercicio de tal cometido: efectuar consignaciones, movimientos de fondos, realizar pagos y cobros, conservar, como clavero, una de las llaves de la caja fuerte, asistir a los arqueos, etc. Además de la genérica y tan repetida obligación de que el Depositario debe abstenerse de realizar pago alguno o de dar salida de fondos o valores sin que esté expedido el oportuno libramiento por el Ordenador —con la toma de razón del Interventor— ni formalizar ingreso sin el correspondiente mandamiento, la normativa le atribuye un plus de gran importancia en la fase final de consumir los pagos que es la posibilidad de suspender estos si, tras comprobar la legitimidad de los documentos de pago, considera que no están ajustados a la norma o no se encuentran intervenidos previamente, debiendo informar al Interventor de tal circunstancia.

Consideramos que esta atribución no debe ser entendida como una especie de segunda fiscalización, hecho que originaría conflictos con la Intervención, pues su

ejercicio podría llevar a que el Depositario, entendiendo que no se encuentra correctamente tramitado el procedimiento, suspendiera la realización de pagos, lo cual le arroga un último control sobre la salida de fondos públicos del Ayuntamiento. Tal disfunción podría generar la incidencia mencionada con la Intervención si esta, por el contrario, hubiera estimado procedente y ajustado a derecho la salida de fondos; opinamos, en consecuencia, que esta actuación de la Depositaria no hay que entenderla como una segunda fiscalización, función esta (la fiscalización), que corresponde en exclusiva a la Intervención, sino más bien como una revisión de los documentos basada en aspectos meramente formales, como pudiera ser, por ejemplo, la comprobación de que los mandamientos de pago no contuvieran un error en el tercero, o en el importe a satisfacer, etc. Distinto sería el otro supuesto contemplado, la ausencia de la preceptiva intervención, la cual habilita y obliga al Depositario a suspender la realización del pago.

En el ejercicio de su función fiscalizadora la Intervención informa tanto sobre el fondo como si la forma de los actos administrativos se encuentran ajustados a derecho, de ahí que cuando se atribuyen a la Depositaria determinadas competencias que puedan llegar a suspender el procedimiento en su fase de pagos deba interpretarse como que no se otorgan nuevas funciones de fiscalización, sino actuaciones de meras comprobaciones formales para verificar que no existen errores en el acto dictado, a modo de, entre otras, la confirmación de si los actos preceptivos previos se han realizado, así como que tras la confrontación de importes y terceros no constan inexactitudes en los documentos que se presentan para su pago, etc.

El Depositario tenía que rendir cuenta de caudales y constituir fianza antes de entrar en posesión del cargo para responder de la posible falta de los fondos y valores que tuviera confiados; el importe de la fianza se fijaba en función al presupuesto de la Corporación. Igualmente, sigue existiendo la gratificación al Depositario en concepto de quebranto de moneda<sup>65</sup>, a la que se declara compatible con cualquier otro concepto retributivo que se conceda a los funcionarios, art. 186.3.

---

<sup>65</sup> En la actualidad todos los conceptos retributivos singulares quedan englobados dentro del complemento específico, habiendo desaparecido, para los funcionarios que manejen fondos, la gratificación por quebranto de moneda.

Por otra parte, en el artículo 190.3 se viene manteniendo, como “condiciones específicas para concurrir a la oposición, además de las generales, la cualidad de varón y tener cumplidos veintiún años de edad sin exceder de cuarenta y cinco, en la fecha de publicación de la convocatoria”, por lo que todavía se produce la discriminación por razón de sexo en el acceso a cualquiera de los cuerpos nacionales. A la mujer aún no se le ha reconocido la posibilidad de presentarse a estas oposiciones.

El artículo 203 señala la obligación de que en la capital de cada provincia exista un Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios que ostentará la representación de los tres cuerpos y al cual deben pertenecer y ser miembros, con carácter obligatorio, todos los que estén incluidos en los correspondientes escalafones. Tal obligatoriedad en la colegiación, recordemos, se arrastra desde el Real Decreto de 6 de septiembre de 1925<sup>66</sup> (*Gaceta de Madrid*, núm. 251, de 8 de septiembre de 1925) en donde se establecía para los Secretarios, deber que se extendió posteriormente a todos los cuerpos.

Señala la norma, además, que al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento hay que facilitarle los datos que reclame y presentarle los libros y expedientes relacionados con los servicios económicos de la Corporación, con la obligación de redactar anualmente una memoria sobre su estado económico.

Este reglamento se encuentra derogado de una forma peculiar en el apartado a) de la disposición derogatoria del Real Decreto 1174/1987, en donde establece que “queda

---

<sup>66</sup> Artículo 1º. “En el plazo de treinta días se constituirá en cada una de las provincias, excepto la de Navarra, un Colegio oficial del Secretariado local, del que serán miembros, forzosamente, los Secretarios de la Diputación provincial, de las Mancomunidades municipales y de los Ayuntamientos integrantes de la provincia”.

Artículo 2º. “Los Colegios oficiales del Secretariado local tendrán el carácter de Corporaciones públicas afectas al Ministerio de la Gobernación, radicarán en la capital de la provincia y ostentarán la representación genuina de la clase secretarial”.

Artículo 3º. “Serán funciones de los Colegios: oficiales del Secretariado local en cada provincia:

1º. Asesorar a las Autoridades centrales y provinciales de todo género en las cuestiones relacionadas con la clase secretarial y con las Corporaciones locales en que se solicite su parecer.

2º. Defender los derechos e intereses morales y materiales de los Secretarios municipales y provinciales.

3º. Mantener la armonía y el compañerismo entre los colegiados y velar por el decoro de los mismos.

4º. Estimular la competencia de los colegiados, organizando toda clase de obras culturales.

5º. Organizar las instituciones de carácter muy mutualista, benéfico y social que estimen conveniente en beneficio de los colegiados”.

derogado en todo aquello que afecte específicamente al régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional”, lo cual da origen a controversias ante la indeterminación de qué debe entenderse por régimen jurídico. No obstante, siendo esta regulación la más pormenorizada y detallada en la descripción de los cometidos de los cuerpos nacionales, ha servido de fuente y se ha venido utilizando en períodos posteriores —podríamos decir que con carácter supletorio—, para la debida interpretación de conflictos surgidos ante dudas competenciales de los depositarios o tesoreros.

#### **10.42. Año 1952. Decreto de 4 de agosto de 1952, que aprueba el Reglamento de Haciendas Locales**

Durante la dictadura del general Franco y bajo el mandato del Ministro de la Gobernación Blas Pérez González se dicta el presente Decreto que trae su causa de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950; se confió al Ministerio de la Gobernación la aprobación de los necesarios Reglamentos e Instrucciones para el desarrollo de los preceptos sustantivos de aquella Ley, habilitación que da pie a que se apruebe este Reglamento de Haciendas Locales y se publique en el BOE número 281, de 7 de octubre de 1952.

Es la tercera ocasión, dentro del período analizado, 1812-2018, en que el legislador aprueba un cuerpo normativo específico, con rango reglamentario, que contempla la especialidad de las Haciendas Locales. La primera fue con el Real Decreto de 23 de agosto de 1924, que aprobaba el Reglamento de Hacienda Municipal, y la segunda, mediante el Decreto de 25 de enero de 1946 por el que se regulaban provisionalmente las Haciendas Locales.

Es importante este reglamento porque es el último que establece un marco jurídico propio para estas Haciendas Locales, ya que en la actualidad no existe ninguno que contemple sus particularidades, por lo que su normativa se ve suplida por la aplicación directa de los reglamentos dictados, principalmente, para la Hacienda del Estado, como

el de Recaudación<sup>67</sup>, el de Inspección, así como las diversas normas de desarrollo en materia de gestión tributaria. Un importante sector doctrinal viene reclamando un reglamento específico de Haciendas Locales para los ayuntamientos por sus singularidades que los hacen tan diferentes de los procedimientos tributarios seguidos por la Hacienda estatal.

Del Reglamento de Haciendas Locales podemos señalar:

- La recaudación de los recursos de la Hacienda Local es efectuada por los agentes<sup>68</sup> (art. 169), los cuales podrán ser designados por la Corporación si se realiza en gestión directa. Nos llama la atención la posibilidad de que estos cometidos puedan ser llevados a cabo por personal no funcionario.
- Todos los procedimientos seguidos para la cobranza son exclusivamente administrativos, y el Depositario autoriza los cargos a los recaudadores.
- Se establece una obligación genérica de prestar fianza para quienes recauden, manejen o custodien fondos o efectos, y a aquellos funcionarios a quienes la norma se lo exija, por lo que deben depositar fianza los agentes recaudadores y el Depositario (art. 170).
- Los secretarios y los interventores comparten la obligación de informar si los acuerdos que vaya a adoptar la Corporación infringen la ley, cada uno dentro de sus respectivas competencias (art. 181); continúa en vigor, por lo tanto, la doble advertencia de ilegalidad.
- En materia presupuestaria el Interventor redacta el anteproyecto del presupuesto, para lo cual le deben facilitar los datos las distintas dependencias (art. 185), si bien el proyecto lo forma el Presidente, que es asistido por el Secretario y el Interventor.
- La Jefatura del Servicio de Rentas y Exacciones se encuentra a cargo del Interventor de Fondos, art. 266.
- En cuanto a la situación de los fondos municipales, se percibe una mayor confianza del legislador en los bancos o sociedades de crédito, consintiendo que el monetario pueda estar depositado en estas entidades (artículo 279.1),

---

<sup>67</sup> El Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, en su Disposición Final Derogatoria establece de forma genérica que quedan derogadas todas las normas que se refieran a las materias que en él se regulan.

<sup>68</sup> En ningún momento se cita a los Depositarios como ejecutores materiales de la recaudación.

incluso el legislador llega a establecer que en los municipios en donde no exista Depositario titulado se contraten con las entidades crediticias tanto la custodia de los fondos como los servicio de Tesorería, contrariamente a lo que se venía exigiendo que todos los fondos estuvieran siempre en la Caja municipal. Este mayor apoyo en las entidades de créditos no está exento de control, pues se establecen medidas tales como la limitación de cuentas bancarias a las indispensables, la custodia de los resguardos de depósito en la Depositaria, la conformidad del Interventor en toda salida o movimiento de fondos, etc., aunque la Caja (ahora denominada auxiliar) siga siendo de la exclusiva responsabilidad del Depositario.

- En este período nos encontramos en la recaudación ejecutiva con una paradójica situación que refleja la reminiscencia y la influencia de la forma de proceder que se viene arrastrando: el Depositario es el Jefe del Servicio de Recaudación, pero aún no dicta la providencia de apremio, que es firmada por el Alcalde sobre las certificaciones de descubierto que expide el Interventor.

Como anexo a dicho Reglamento se publica la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales<sup>69</sup>, de la que podemos mencionar:

- que es una regulación con mucho mayor detalle y precisión, de gran contenido pedagógico y didáctico;
- señala los libros principales y auxiliares y quiénes están obligados a llevarlos, la ordenación de pagos y cómo deben justificarse los pagos realizados;
- en la ordenación de los pagos se establece que el Ordenador, previa conformidad del Interventor, decretará la expedición del libramiento, lo que nos indica que debe dictarse acto administrativo formal (resolución con fe pública) para ordenar el pago (Regla 22.8);
- se establece también la consabida obligación de que todos los fondos municipales y provinciales deberán ingresar en la Depositaria y ser

---

<sup>69</sup> Esta Instrucción será en un futuro sustituida por la Orden de 17 de julio de 1990 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, BOE núm. 175, de 23 de julio de 1990.

custodiados en la Caja de la Corporación, de la que serán claveros<sup>70</sup> el Ordenador de pagos, el Interventor y el Depositario (Regla 23);

- los mandamientos de pago e ingreso siguen los mismos sistemas de verificación y control ya puestos de manifiesto anteriormente, no pudiendo la Depositaria realizar pago ni aceptar ingreso alguno sin el correspondiente mandamiento;
- en la Regla 51.2. se establece que la contabilidad será uniforme para todas las corporaciones locales;
- se establece una regulación muy completa de las actas de arqueo, su contenido, periodicidad, y confección (Regla 62);
- se sigue atribuyendo al Interventor, en la Regla 4.g, la expedición de las certificaciones de débito contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos, así como la asesoría económica y financiera de la Corporación y de los servicios municipalizados o provincializados y empresas de economía mixta (Regla 8);
- por otra parte, la Regla 11 ya prevé que se pueda contratar el servicio de Tesorería con un establecimiento bancario o sociedad de crédito;
- la Regla 66.2 nombra a los depositarios de las corporaciones locales como Jefes inmediatos del Servicio de cobranza de Rentas y Exacciones municipales o provinciales.

Como puede apreciarse, las materias tratadas en la Instrucción de contabilidad exceden a las que podrían considerarse contenidos propios de esta, existiendo cierta confusión entre los cometidos propios de fiscalización y contabilidad.

#### **10.43. Año 1953. Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945**

En el BOE de 4 de diciembre de 1953 aparece publicada esta Ley, firmada en el Pardo el 3 de diciembre de 1953 por el Generalísimo Francisco Franco. Aunque no es relevante en cuanto a funciones de los depositarios locales ni modifica ningún aspecto de

---

<sup>70</sup> Claveros: otro término con el que se denomina a los Depositarios (actuales Tesoreros), denominación compartida con el Ordenador de Pagos y el Interventor. Este término proviene de las *claves* (llaves) que necesariamente debían tener las cajas fuertes para su apertura: tres, cada una en poder de cada claverero.

organización en el área económica municipal, sí lo es en cuanto al panorama que refleja de los ayuntamientos, pues en la exposición de motivos pone de manifiesto su insuficiencia financiera, la inexistencia de soberanía fiscal, la carencia de recursos flexibles que les permitan adaptarse en cada momento a la coyuntura económica ante nuevas necesidades reclamadas por los ciudadanos, el aumento en el índice de precios, etc., de ahí que esta norma va dirigida, exclusivamente, a corregir esa penuria económica de las EELL.

Para tal finalidad se diseñan unas bases, que servirán de guía a la futura ley, orientadas a la consolidación de los recursos de los municipios y a su refuerzo económico mediante el establecimiento de nuevos recargos y arbitrios, así como la participación en las cuotas de determinadas contribuciones que recaude el Tesoro y las diputaciones provinciales.

Del control sobre dichos ayuntamientos (y de los fondos que van a percibir) se va a encargar el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento creado por la Base 68 de la Ley de 17 de julio de 1945, al que otorga la función de inspección, fiscalización y asesoramiento de las corporaciones locales, disponiendo que este se organizará en el plazo de tres meses. Se posibilita que otros funcionarios que pertenezcan a cuerpos técnicos del Ministerio de Hacienda puedan adscribirse al citado servicio si obtienen el correspondiente diploma en el Instituto de Estudios de Administración Local (Base adicional segunda).

**10.44. Año 1955. Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953**

Este Decreto firmado por el Ministro de la Gobernación Blas Pérez González, y rubricado por Francisco Franco, tras las dos leyes de bases anteriores, la de 1945 y la modificación de 1953, se publica en el BOE, núm. 191, el 10 de julio de 1955, refunde ambas y modifica, a la vez, el texto de 1950. Tal forma de proceder se encuentra en la exposición de motivos, en donde se indica que ha llegado el momento de dar carácter

definitivo a la provisionalidad de aquellas normas y de establecer el oportuno conjunto orgánico mediante la promulgación del texto refundido de la Ley de Régimen Local introduciendo en el texto articulado de 16 de diciembre de 1950 las modificaciones oportunas.

No obstante, son pocas las alteraciones de esta norma que nos afecten. Se establece como uno de los recursos de las Haciendas Locales el recurso especial de nivelación del presupuesto, que viene a compensar la merma de recursos de las entidades locales mediante aportaciones, bien de la Diputación o del Estado.

El Alcalde sigue siendo, por Ley, el Ordenador de pagos, clasificados en pagos preferentes, obligatorios y voluntarios, y se establece una serie de reglas imperativas que deben respetarse, como que no podrán librarse pagos obligatorios si no están satisfechos los preferentes, ni voluntarios si no están satisfechos los obligatorios. Se califican como preferentes las obligaciones reconocidas y liquidadas de ejercicios anteriores y los gastos de personal, gastos a los que se protege con la instauración de una responsabilidad solidaria de los tres claveros (Alcalde, Interventor y Depositario) si se libran pagos de otro tipo sin estar previamente liquidadas todas las obligaciones de personal.

La Depositaria no podrá efectuar pago alguno si no existe previamente el mandamiento, el cual no podrá expedirse si no se cumplen determinados requisitos (existencia de crédito suficiente, respeto de las prioridades en pagos y justificación de la obligación), y se prohíbe la expedición de mandamientos de pago a más de un concepto<sup>71</sup>.

Los talones y las salidas de fondos deben ir firmados por los tres claveros: Ordenador de pagos, Interventor y Depositario, con la obligación de comunicar al Ordenador, diariamente, los pagos realizados y la situación de las cuentas corrientes.

---

<sup>71</sup> El pago a un solo concepto es una prohibición de la época que, sin duda alguna, viene motivada por la forma de trabajar en papel y la imposibilidad material de llevarlo a la práctica. Ahora, con el uso de las nuevas tecnologías y programas informáticos nada impide realizarlos, incluso creemos que redundan en una mayor eficacia y agilidad administrativa el que se contabilicen obligaciones y pagos a varios conceptos, lo que se denomina *multiaplicación*.

En cuanto a la recaudación podrá ser ejercida directamente por el Ayuntamiento (gestión directa, en cuyo caso el Depositario ejerce la Jefatura del servicio de cobranza), aunque también se contempla la participación de particulares en la recaudación, ya sea mediante arriendo, por concierto o por gestión afianzada, en cuyo caso el Interventor debe ejercer la fiscalización de estos servicios. El artículo 738 establece una *responsabilidad de los recaudadores ante los Presidentes de las Corporaciones locales y de los Presidentes ante la propia Corporación* por la negligencia o retraso en la entrega del cargo a los recaudadores, o por la demora en la incoación del procedimiento de apremio, o por la injustificada aprobación de fallidos, siempre que sean advertidos por escrito por los interventores de fondos.

El Decreto menciona que debe existir un Servicio de Inspección de rentas y exacciones para procurar la regularización y encauzamiento de las fuentes tributarias y el descubrimiento de las ocultaciones y defraudaciones de rentas, derechos y exacciones, y establece que la jefatura del Servicio será ejercida por el Interventor de fondos.

En cuanto a los fondos municipales, se traslada a la presente norma la situación existente y ya mencionada con anterioridad, resumida en la centralización de todos los fondos en la Caja de la Corporación, en un arca de tres llaves, cada una en poder de uno de los tres claveros, así como la prohibición de cajas especiales (no considera como tales las cuentas corrientes en bancos o sociedades de crédito debidamente intervenidas). Se contempla la posibilidad de contratar el servicio de Tesorería con bancos o sociedades de crédito, que debe comprender tanto el depósito como la realización material de pagos ordenados.

Por último, igual que no se pueden realizar pagos sin mandamiento, tampoco se puede efectuar ninguna entrada de fondos si no es mediante la expedición del correspondiente mandamiento con su correspondiente aplicación, art.769.1.

Al Interventor, por otra parte, le compete la contabilización e intervención de todos los ingresos y pagos; además, en el ejercicio de su función fiscalizadora, la fiscalización de todos los actos administrativos de gestión de ingresos, y también la

proposición de las medidas que procedan para corregir las deficiencias que observe. Todavía se le sigue atribuyendo la expedición de las certificaciones de descubierto contra los deudores, la intervención de las operaciones de Depositaria y de la Recaudación, así como la dirección e inspección de sus Libros de contabilidad.

No queremos cerrar esta etapa sin mencionar la normativa que establecía el uso de uniforme y distintivo del Cuerpo, solicitado por la Junta de Gobierno del Colegio Nacional, a la que el Ministerio dio respuesta mediante la Orden de 28 de agosto de 1959 por la que se establece el uso de uniforme y distintivo del Cuerpo por los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local (BOE 5 de septiembre de 1959).

Este Ministerio ha tenido a bien disponer:

Art. 1.º Se establece con carácter obligatorio para todos los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de España el uso del uniforme en los actos y ceremonias que se determinan.

Art. 2.º El referido uniforme se llevará:

a) En todos los actos oficiales, besamanos y funciones a que concurran, en atención al cargo que ostentan.

b) Voluntariamente, en cuantos actos solemnes o particulares estimen los interesados oportuno, siempre que revistan la dignidad adecuada para el uso del mismo.

Art. 3.º Diariamente y en las horas de oficina podrán, asimismo, aun cuando sin carácter obligatorio, ostentar el uniforme corriente que se determina en estos casos.

Art. 4.º El uniforme que se crea por esta Orden estará sujeto a las características siguientes:

Americana.— Cruzada, de paño o vicuña de color azul marino, con dos filas de tres botones a cada lado: estos botones serán dorados y llevarán en relieve el escudo imperial de armas de España. Mangas lisas, llevando en la parte del puño inferior, junto a la costura, tres botones dorados de tamaño pequeño, con las mismas características que los anteriores. Hombreras sobrepuestas, integradas por cordoncillo tejido en grueso, sostenidos por dos botones dorados similares a los de la bocamanga. Dos bolsillos horizontales a los costados, y uno más pequeño al lado izquierdo del pecho. En verano podrá usarse americana blanca de forma análoga a la descrita.

Chaleco.— Del mismo género y color que la americana, cruzado, con dos filas de botones dorados, en número de cuatro a cada lado.

Pantalón.— Recto y de igual género al de las prendas anteriores.

Gorra.— Confeccionada, incluso la visera, con el mismo género que el traje. Forma de plato, levantada en la parte delantera superior, con barbuquejo trenzado sujeto con dos pequeños botones dorados y llevando en la parte alta superior, bordado, el escudo de España. El cerco de la gorra llevará sobrepuesto un cordoncillo fino de los mismos colores. En verano el plato de la gorra irá revestido de funda blanca.

Corbata.— De seda negra y nudo largo. De gala, lazo negro.

Camisa.— Blanca, con cuello planchado. De gala, blanca planchada, con cuello duro.

Calzado.— De piel negra. Para gala, charol negro.

Guantes.— De piel color avellana oscura. De gala, piel blanca.

Capote.— De paño azul oscuro, con cuello doble para volver, del mismo paño. Llevará una doble fila de seis botones grandes, dorados, y dos más en el talle, para sujeción de la trabilla, llevando en el centro de la espalda un repliegue abierto. Las hombreras serán iguales a las de la americana, si bien de tamaño más grueso.

Art. 5.º Las hombreras y cordones del uniforme, emblema de la categoría, serán las siguientes:

Secretarios: color oro y rojo, con tres cordones para la primera categoría, dos para la segunda y uno para la tercera.

Interventores: los distintivos serán de color plata.

Depositarios: los distintivos serán en oro y cobre.

Por la Orden de 5 de noviembre de 1959 (BOE 17 de noviembre de 1959) se modifica el artículo 5º anterior estableciendo que los distintivos de los Interventores serán oro y verde.

Como puede observarse, solo se contempla vestimenta para los hombres, y es que aún no se había posibilitado el acceso de la mujer a estos puestos.

#### **10.45. Año 1962. Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de Haciendas Municipales**

El 24 de diciembre de 1962 se firma en el Palacio de El Pardo, por el Generalísimo Francisco Franco, la Ley sobre reforma de Haciendas Municipales que se publica en el BOE número 310 el 27 diciembre de ese mismo año. Dicha Ley pretende una reforma radical de las Haciendas Municipales, que veían cómo eran insuficientes los recursos de los que disponían, a los que pretende reforzar, así como también mejorar la gestión recaudatoria. El legislador es consciente, como refleja en la exposición de motivos, de que el régimen jurídico vigente en materia de Haciendas Municipales está necesitado, desde hace tiempo, de una sustancial transformación; su tardío acometimiento se justifica por la coyuntura económica que atravesó el país con motivo del Plan de Estabilización, que no permitió abordarla, y se emprende ahora, cuando se ha iniciado la etapa de reactivación.

Las directrices fundamentales de la Ley pueden sintetizarse en:

- a) supresión de la imposición municipal sobre el uso y consumo;
- b) cesión a los municipios de determinadas contribuciones estatales cuya intención es que no solo han de cubrir la cuantía de las exacciones que desaparecen, sino que también permitan atender las necesidades futuras con rendimientos más sólidos y progresivos;
- c) asunción por el Estado de ciertas cargas que venían pesando sobre el ámbito municipal;
- d) simplificación recaudatoria de determinados derechos, tasas, arbitrios y recargos.

En esta simplificación del procedimiento recaudatorio podemos señalar lo dispuesto en el artículo tercero, bajo cuya rúbrica, “Refundición del cobro de exacciones municipales”, permite la concentración en un único recibo de todas las tasas municipales por prestación de servicios. En cuanto a la transferencia a los municipios de los recursos cedidos, su regulación se recoge en los artículos 8º y 9º, que establecen su ejecución por doceavas partes.

Esta Ley no aborda la organización de los municipios ni sus atribuciones ni su ejercicio por los cuerpos nacionales, sino que se centra en atacar el problema de la insuficiencia financiera de los ayuntamientos, que intenta paliar introduciendo diversas medidas que, como puede observarse, caminan en diferentes direcciones: supresión de determinados impuestos, cesiones sobre otros, mejoras en el procedimiento recaudatorio, y, principalmente, la creación de un Fondo Nacional para las Haciendas Locales.

#### **10.46. Año 1963. Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria**

Ante la abundancia de disposiciones legales de todo rango dictadas sin la debida coordinación e integración con el resto del ordenamiento jurídico, se apreciaba la necesidad de formar un cuerpo legal adecuado a un Estado de Derecho económico administrativo, racional, donde primara la buena técnica jurídica y las disposiciones se encontraran metódicamente ordenadas. De ahí que, tras las aportaciones iniciales

realizadas por los empleados dependientes del Ministerio de Hacienda, a los que por Real Orden de 26 de enero de 1914 se les otorgó tal iniciativa (instituyendo premios para los trabajos que presentasen), y su posterior estudio y análisis en comisiones, el Gobierno aprueba, a propuesta del Ministro de Hacienda, esta Ley General Tributaria que se rubrica en el Palacio de El Pardo el 28 de diciembre de 1963 por D. Francisco Franco; se publica en el BOE número 313, de 31 de diciembre de ese mismo año.

Su finalidad es establecer los principios básicos y las normas fundamentales que constituyan el régimen jurídico del sistema tributario español, de tal forma que sistematicen una serie de reglas comunes para todos los tributos a modo de conjunto normativo de carácter público que contenga los procedimientos para el establecimiento y exacción de todos ellos, aspirando a informar, con criterios de unidad, las instituciones y procesos que conforman la estructura del sistema tributario en cuanto no requiera ordenación específica excepcional, como refleja en la exposición de motivos:

Tanto el sistema tributario del Estado como los de las Corporaciones Locales y los de las provincias con regímenes fiscales especiales no resultan, en consecuencia, alterados en sus fundamentos, ya que la Ley no afecta a su estructura ni a sus respectivas facultades, sino que, al contrario, el establecimiento de un orden general, común para todos los tributos, proporcionará a estas Entidades una consolidación y fortalecimiento en su actividad fiscal, dentro de un cuadro igualmente general de garantías para el contribuyente.

Si bien esta Ley es relevante por su carácter sistematizador del ordenamiento jurídico tributario, no aporta nada nuevo a las funciones del Depositario en las Administraciones Locales. Es muy respetuosa en el tratamiento de estos aspectos, sin descender al detalle de la concreta asignación de atribuciones, como puede apreciarse en los artículos 91 y 129, en donde remite a los reglamentos (que pueda dictar cada Administración) para el ejercicio de sus competencias en materias de liquidación, recaudación y revisión; mantiene la existencia de la certificación de descubierto como título que habilita a la Administración a dirigirse contra los bienes de un deudor con la misma fuerza ejecutiva que una sentencia judicial, señalando que será expedida por los funcionarios que determinen los respectivos reglamentos.

Por otra parte, se consagra el principio de que la potestad originaria de establecer tributos es exclusiva del Estado y se ejercerá mediante Ley votada en Cortes (art. 2); los ayuntamientos se limitarán, en consecuencia, a una potestad derivada del ejercicio de estas facultades, que necesitarán, en todo caso, del marco legal previo de una Ley aprobada en Cortes, como puede verse en el artículo quinto: “Las Provincias y los Municipios podrán establecer y exigir tributos dentro de los límites fijados por las Leyes. Las demás Corporaciones y Entidades de Derecho Público no podrán establecerlos, pero sí exigirlos, cuando la Ley lo determine”.

Conviene citar, por último, el artículo 90 de esta Ley, en donde señala que las funciones de la Administración en materia tributaria se ejercerán con separación en sus dos órdenes de gestión, para la liquidación y recaudación, y de resolución de reclamaciones que contra aquella gestión se susciten, que se encuentran encomendadas a órganos diferentes.

#### **10.47. Año 1966. Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local**

La insuficiencia financiera en la que se encontraban los ayuntamientos los había llevado a una situación insostenible, por lo que al régimen del general Franco no le quedó más remedio que abordar de nuevo esta modificación parcial del Régimen Local dirigida, como la de 1962, a las Haciendas Municipales.

Esta Ley se dicta en el Palacio de El Pardo el 23 de julio de 1966, y se publica en el BOE de 25 de julio de 1966, tan solo cuatro años más tarde de la anterior norma. En su exposición de motivos ya vemos reflejada la necesidad de la reforma y su justificación, de nuevo, por la insuficiencia de medios económicos a disposición de las corporaciones locales para el adecuado desarrollo y sostenimiento de los servicios a su cargo, de modo que si comparamos la gran diferencia entre el volumen de ingresos de las EELL y el del Estado se pone de manifiesto una desproporción relativa que no guarda analogía con la importancia de los servicios que desempeñan.

Además, la reforma de la Hacienda estatal llevada a cabo ha producido mayores desequilibrios sobre las Haciendas Locales. Como medidas correctoras de estos la Ley

tiene dos propósitos fundamentales: por una parte, la localización de los ingresos municipales para asignarse al Ayuntamiento donde radique la base impositiva. Por otra parte, es necesario un reforzamiento de los ingresos municipales de forma que se compensen adecuadamente las diferencias que resulten de la nueva distribución. Aunque se intenta seguir ese principio de localización de fuentes impositivas, sólo es posible de modo completo en el Impuesto Municipal sobre circulación de vehículos de tracción mecánica de nueva creación. El resto de ingresos que constituyen la reforma se entregan a los ayuntamientos mediante la cesión que hace la Hacienda del Estado de una parte sustancial de los ingresos por la imposición indirecta, los cuales, por su propia naturaleza, son de muy difícil localización de modo equitativo, por lo que su distribución se realiza a través de un Fondo Nacional, lo que lleva a la desaparición de los anteriores fondos existentes y a la creación del Fondo Nacional de las Haciendas Municipales, artículo 10.1, que tiene como misión la distribución de los recargos con que aparece dotado en la Ley entre los municipios de régimen común.

Por último, en las disposiciones finales de la Ley se tratan diversos aspectos de régimen local, como retribución de sus funcionarios, unificación de gravámenes sobre terrenos edificables para reprimir la especulación del suelo, régimen de contribuciones especiales, además de señalarse la necesaria elaboración de una nueva Ley que regule el régimen local en toda su extensión.

En las disposiciones transitorias se arbitran soluciones para los problemas tributarios y presupuestarios que existían como consecuencia de la difícil situación económica que atravesaban las Corporaciones Provinciales y Municipales, y se confía en que sean paliadas con la presente Ley, a la que consideran lo suficientemente flexible para lograr estos resultados.

En consecuencia, podría afirmarse que esta Ley persigue igual finalidad que la de 1962, habilitando instrumentos parecidos que afectan al área de ingresos municipales para allegar a las Haciendas Locales recursos económicos. Esta norma es ajena, como la anterior, a la organización municipal, a las atribuciones y competencias de los cuerpos nacionales, así como a otras materias que tratan del régimen jurídico y de las atribuciones

de los depositarios. Se centra en exclusiva, como venimos comentando, en corregir la necesidad imperiosa de recursos que precisaban los municipios españoles.

**10.48. Año 1968. Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación**

La LGT de 1963 preveía la promulgación de un Reglamento General de Recaudación que debía sustituir al Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948 para acomodar las disposiciones reguladoras del ejercicio de la función recaudatoria a las profundas reformas que se habían realizado. A propuesta del Ministro de Hacienda, Juan José Espinosa San Martín, el Jefe de Estado D. Francisco Franco dispone la aprobación de este Decreto en Madrid el 14 de noviembre de 1968; se publica en el BOE los días 28, 30 y 31 de diciembre de dicho año, y otorga un año de *vacatio legis* al establecer su entrada en vigor el 1 de enero de 1970.

En este plazo de un año el Ministro de Hacienda someterá a la aprobación del Gobierno diversos textos normativos, concretamente dos: una Instrucción General de Recaudación que desarrollará las normas contenidas en este Reglamento, estructurando la contabilidad del servicio recaudatorio e incorporando, de forma refundida, todas cuantas disposiciones existan en materia de recaudación para acomodarlas a la Ley General Tributaria y a dicho Reglamento, y un texto reglamentario en el que se refundan y actualicen todas las disposiciones orgánicas que afecten al personal recaudador enumerado en el artículo 12.7 del Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948.

Aunque el Ministerio tenía la encomienda de la redacción de diversos Reglamentos previstos en la LGT<sup>72</sup>, se consideró que el Reglamento General de Recaudación era el más urgente de promulgar habida cuenta de la existencia de las múltiples disposiciones dictadas desde que en el año 1948 fuera publicado el Estatuto de Recaudación; razones operativas requerían de la integración sistemática de todas estas disposiciones en un cuerpo normativo; también se valoró el hecho de que la función recaudatoria era una de las más complejas que la Administración cumple en el campo de

---

<sup>72</sup> Se encontraba previsto el desarrollo de un reglamento general de recaudación destinado a regular la función recaudatoria, y otro reglamento que desarrollara la actividad liquidatoria, pues ambas integran la actividad administrativa de gestión del tributo.

la aplicación del tributo, y es, en consecuencia, la que suscita una problemática más estrechamente vinculada a la defensa de los intereses del Tesoro, por lo que se decidió acometerla en primer lugar.

Si comparamos este RGR con el Estatuto que estaba vigente observamos que ha desaparecido del RGR el amplio núcleo de preceptos que se destinaban a los órganos recaudatorios y sus competencias, la contabilidad y la estadística del servicio, el abono de los premios de cobranza y otras recompensas, las responsabilidades y sanciones, etc. Esta omisión se consuma por razones de técnica jurídica y eficacia administrativa para no desarrollar en este texto aspectos orgánicos, así como los de registro y control paralelo, y de esta forma conseguir aprobar textos legales que no sean excesivamente prolijos y que permitan apreciar, de forma clara, el procedimiento que se regula. Además, consigue una mayor estabilidad normativa al no tener que revisar los textos reguladores de un procedimiento cada vez que las circunstancias aconsejen la introducción de modificaciones. Se delimita, de esta forma, el contenido del RGR, destinado primordialmente a regular la función de recaudación<sup>73</sup>.

Define la gestión recaudatoria como el ejercicio de la función administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos que constituyen el haber del Estado y, en su caso, de las Entidades Locales, Organismos Autónomos de la Administración y demás Entes Públicos (art. 1); su finalidad es, en consecuencia, la cobranza de los impuestos, contribuciones especiales, tasas y exacciones parafiscales que figuren como ingresos en los Presupuestos Generales del Estado, así como de las cantidades que como ingresos de Derecho público deban percibir las entidades locales. De aquí la importancia de esta norma, que, aunque está pensada para el Estado, también resulta de aplicación a los ayuntamientos, pues la Disposición Final Derogatoria establece que a la entrada en vigor del presente Reglamento quedarán derogadas cuantas normas se refieran a las materias que en él se regulan; perdería así vigencia el Decreto de 4 de agosto de 1952 por el que se aprobaba el Reglamento de Haciendas Locales, último cuerpo normativo

---

<sup>73</sup> Se preveía que una instrucción general de recaudación vendría a completar el cuadro normativo con las reglas fundamentales de carácter contable que integran el mecanismo de exacción del tributo.

específico de las Haciendas Locales, que a partir de ahora se enfocará desde una óptica común y general, la del Estado.

Esta circunstancia ocasiona que debamos hacer referencia, aunque sea mínimamente, a los contenidos que en este reglamento estatal puedan afectar a la materia que tratamos, específicamente a las atribuciones del Tesorero local en su función recaudadora. En esta materia encontramos que el artículo 6 mencionan a los órganos de recaudación del Ministerio de Hacienda, y atribuye el carácter de colaboradores del servicio de recaudación a los bancos y cajas de ahorro, sin que en ningún caso tal autorización atribuya el carácter de órganos de recaudación del Ministerio de Hacienda a estos. A las EEFF las convierte, por imposición legal, en cooperadoras en la recaudación municipal.

En el procedimiento recaudatorio se mantiene el procedimiento de apremio para el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos (art. 43). El artículo 81.5, al regular la cobranza, establece que los tesoreros de Hacienda anunciarán la apertura de la cobranza en el *Boletín Oficial de la Provincia*, indicando el itinerario aprobado. Igualmente, los recaudadores lo anunciarán por medio de edictos que se expondrán en las casas consistoriales y oficinas recaudatorias, indicando el local, los días y las horas en que tendrá lugar la cobranza.

Para entender la forma de cobro debemos tener en cuenta que, en aquella época, prácticamente no existían entidades financieras colaboradoras que posibilitaran el pago de las deudas municipales en sus oficinas, y que tampoco existían los ordenadores y las posibilidades de imprimir los documentos de pago (recibos, liquidaciones o autoliquidaciones) en cualquier momento y lugar, por lo que los recibos de padrón estaban impresos y tenían la consideración de títulos valores: si se perdía o extraviaba alguno debía responder de su importe el Recaudador. Por tal motivo era necesario acercar los documentos de pago a los vecinos de los diferentes municipios. Este procedimiento contenido en el artículo 81 se denomina “Regulación de la cobranza”, y determina que cada seis meses los recaudadores presentarán en las Tesorerías la propuesta de itinerario de cobranza en los pueblos que sean cabeza de municipios de su zona para la aprobación por el Delegado de Hacienda.

Los títulos que llevan aparejada ejecución, conforme al artículo 94, siguen siendo las relaciones certificadas de deudores por valores en recibo o patente, expedidas por los recaudadores, y, en los demás casos, las certificaciones de descubierto expedidas por los funcionarios a cuyo cargo esté el control contable de los ingresos. Este control contable previo para expedir la certificación es lo que creemos justifica la firma del Interventor en la certificación de descubierto. Una vez que existe el título que posibilita la ejecución (que en este momento es la certificación de descubierto), debe dictarse el acto administrativo que despacha esta, la providencia de apremio (art.95). Se declara que son autoridades competentes para dictarla los tesoreros de Hacienda.

El procedimiento previsto es el siguiente: se expide la certificación de descubierto con los datos que establece el artículo 101. Recibidas estas certificaciones en Tesorería, los tesoreros dictarán y consignarán en ellas, previas oportunas comprobaciones, la providencia de apremio, cargándolas seguidamente a la Recaudación. El apartado 3 de este artículo contiene un régimen excepcional para las certificaciones de descubierto por deudas contra entidades locales, y establece que quedarán en poder de la Tesorería para su tramitación conforme al capítulo séptimo de este título<sup>74</sup>. Si transcurre el plazo otorgado en la providencia de apremio que se notifica al deudor y este no satisface la deuda, antes de realizar actuación alguna de embargo, los recaudadores deben proceder a dictar providencia de embargo, conforme dispone el artículo 108: “los Recaudadores dictarán providencia ordenando el embargo de bienes propiedad de aquellos, en cantidad suficiente, a su juicio, para cubrir el crédito perseguido y los recargos y costas del procedimiento”.

En cuanto a la tramitación de los expedientes de créditos incobrables, la propuesta de declaración proviene de los recaudadores. Conforme dispone el artículo 168, las Tesorerías, en los tres meses que siguen al de la presentación de estos expedientes,

---

<sup>74</sup> Las formalidades especiales que se deben observar en los procedimientos de apremio seguidos contra las Corporaciones Locales u Organismos Autónomos se encuentran desarrolladas en el artículo 155, consistentes en que los recaudadores se datan (descargan de la gestión) de dichos valores, remitiéndolos a la Tesorería que, antes de liquidar el recargo de apremio del 20 % requerirá de pago a dichas entidades otorgando un plazo de quince días.

dictarán acuerdo aprobándolos o mandando subsanar los defectos que observen, remitiendo los expedientes, en el primer caso, a censura de la Intervención.

A la entrada en vigor de este Reglamento quedan derogadas cuantas normas se refieren a las materias que en él se regulan (DF Derogatoria). Este Decreto sería derogado posteriormente por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprobaría un nuevo Reglamento General de Recaudación.

#### **10.49. Año 1969. Decreto 2260/1969, de 24 de julio, por el que se aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad**

Con D. Juan José Espinosa San Martín como Ministro de Hacienda se aprueba este Decreto en Madrid, el 24 de julio de 1969, que por su extensión se publica en el BOE de los días 7, 8 y 9 de octubre de 1969. Esta norma da cumplimiento a lo que disponía el artículo segundo del Decreto 3154/1968, que establecía que en el plazo de un año el Ministro de Hacienda sometería al Gobierno, para su aprobación, esta Instrucción General de Recaudación, que desarrollaría las normas contenidas en el RGR y estructuraría la contabilidad del servicio recaudatorio, incorporando cuantas disposiciones existieran en materia de recaudación, y acomodándola a la LGT y a dicho Reglamento.

Esta Instrucción, juntamente con el RGR y el Estatuto Orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda, entraría en vigor el 1 de enero de 1970.

No desciendo a comentar todos los aspectos del procedimiento recaudatorio con el nivel de detalle que desarrolla la Instrucción, hecho que tampoco tendría sentido pues no es el objeto del presente trabajo y lo fundamental ya se encuentra citado. Sin embargo, merece la pena comentar las “grandes facilidades” de pago que se otorgan al contemplar todas las posibles formas existentes en la época. En este sentido, el preámbulo de la Instrucción señala:

La Instrucción sigue los principios del Reglamento General, que es el texto fundamental en la materia. Sobre los medios de Pago se ha llegado a facilitar éste hasta los más extremos límites, de tal forma que, cualquier deudor, por cualquier concepto y desde cualquier punto de la geografía nacional, sin necesidad de

desplazarse para acudir a la Caja del Órgano recaudador, podrá cumplir con su obligación puntualmente y con toda comodidad. Un giro postal, un cheque, una transferencia bancaria o de Caja de Ahorros, el ingreso en Entidad Colaboradora, la domiciliación del pago de recibos en Banco o Caja de Ahorros, con la posibilidad siempre de ingreso directo en efectivo, servirán en cada caso a sus conveniencias y más aún, se instaura el sistema de pago por medio de «abonarés», que no requiere que el contribuyente tenga cuenta abierta en Entidad bancaria o de ahorros, y con la ventaja de que éstas, con tal sistema, podrán admitir bajo su responsabilidad cualquier medio de pago de los que en la práctica bancaria se utilizan.

Hoy, con los avances de las nuevas tecnologías aplicados a los canales de pago, consideraríamos que la expresión utilizada por el legislador para facilitar los medios de pago “hasta los más extremos límites” se queda un poco corta. El giro postal, cheque, transferencia bancaria, domiciliación, ingreso en la propia Entidad o en Entidad Colaboradora, son los canales que en la actualidad cualquier Ayuntamiento ofrece para que los deudores puedan realizar los pagos. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impone una serie de obligaciones tendentes a la implantación de la administración electrónica para facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de los trámites administrativos, que en lo que concierne a la ejecución del pago se contempla en los artículos 53.1.h) y 98.2<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> “Artículo 53. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo. 1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2”.

“Artículo 98. Ejecutoriedad. 2. Cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes: a) Tarjeta de crédito y débito. b) Transferencia bancaria. c) Domiciliación bancaria. d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.” No obstante, la realidad y los avances tecnológicos van más allá de los medios recogidos en el precepto anterior, y se están empezando a utilizar, bajo la cobertura de “cualesquiera otros...”, canales de pago más modernos como teléfonos móviles, pasarelas de pago, pin-pads, etc.

**10.50. Año 1969. Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda**

Tras haberse aprobado la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad solo faltaba por abordar, para cumplir con los compromisos adquiridos, el Estatuto orgánico de la función recaudatoria. Se aprobó por Decreto 386/1969, de 19 de diciembre (publicado en el BOE, número 312 de 30 de diciembre de 1969), dándose así por cumplida la obligación señalada en el RGR de aprobar estos dos textos legales que completaran las disposiciones que regularían “la compleja materia de la recaudación”, como manifiesta en su propia exposición de motivos.

Aunque el ámbito objetivo de aplicación de la norma va dirigido a la organización recaudatoria del Ministerio de Hacienda, su contenido es relevante y trasciende a la esfera de la Administración Central.

El Estatuto actualiza las disposiciones existentes en esta materia para acomodarlas a la Ley de Procedimiento Administrativo y a la nueva legislación sobre funcionarios civiles del Estado; regula, además, la selección de personal para proveer las plazas de Recaudadores de Hacienda, y revisa las categorías de zonas para ponerlas en relación con los cargos de valores.

Como las plazas de Recaudadores de Hacienda no se proveían con facilidad, se rebaja la fianza que estos debían de constituir del diez por ciento del cargo líquido por valores en recibo (que era un importe muy elevado) al cinco por ciento, permitiendo, además de la fianza individual, la constitución de una fianza colectiva (art 83).

Las diputaciones provinciales se configuran como órganos ejecutivos a quienes se pueden encomendar servicios de recaudación.

El Tesorero de Hacienda tiene la competencia para dictar la providencia de apremio, art. 16.3º, si bien siguen existiendo las certificaciones de descubierto como paso previo para la expedición de estas providencias.

Consideramos que lo verdaderamente relevante de esta norma, en lo que al contenido del estudio nos afecta, es que el Estado se toma en serio la función recaudatoria y opta por su funcionarización, por lo que establece una reserva para que su ejercicio sea realizado exclusivamente por personal sujeto a Estatuto funcional. De ahí que desde el 1 de junio de 1970 la recaudación debe llevarse a cabo por funcionarios, imposición que conlleva un problema insalvable, pues no existía un cuerpo de funcionarios que proveyera de tales necesidades de personal; se abre así la posibilidad de que distintos cuerpos de la Administración opten por cubrir esas plazas; establece, además, que los Recaudadores de Hacienda serán nombrados por el Ministro del ramo entre los funcionarios de diferentes cuerpos que reúnan determinados requisitos (art. 25).

Se considera a los recaudadores agentes de la Autoridad, incluso se les posibilita que puedan portar armas, expidiéndose para ello (si lo solicitaran) la licencia de armas de forma gratuita.

Esta funcionarización de la recaudación se consigue al establecer que al menos los titulares deben ser funcionarios. Pero esto no significa que nos encontremos ante un régimen totalmente público de prestación del servicio, pues, entre otras cosas:

- El régimen de retribuciones de los recaudadores, su remuneración, se establece en base a premio de cobranza por deudas en período voluntario y participación en los recargos de prórroga y apremio por las deudas en ejecutiva (art. 28 y 72).
- El recaudador debe hacer frente a una serie de gastos en la organización y explotación de la actividad de cobranza, como son los contemplados en el artículo 75, tales como retribuciones al personal auxiliar, seguros sociales, alquiler y limpieza de oficina, luz, teléfono, calefacción, etc.
- Este personal, como agentes o auxiliares de la recaudación que trabajan en ella, es seleccionado y contratado por y a expensas del Recaudador.
- El Recaudador se rige por la normativa laboral en las relaciones con sus empleados.
- A este personal auxiliar el Recaudador le puede exigir fianza.
- El Recaudador, igualmente, está obligado a depositar fianza.

Como podemos colegir, nos encontramos en un régimen mixto, a caballo entre la función pública y su ejercicio por una pseudo-organización con tintes privados; es un paso importantísimo en la recaudación estatal, que tendría su traslación posterior a la esfera local con la Ley 7/1985, reguladora de Bases de Régimen Local; dicha Ley establece, en su artículo 92, como se expondrá más adelante, que determinadas funciones públicas, entre ellas la recaudación, quedan reservadas exclusivamente a personal sujeto a Estatuto funcionarial.

Terminará consolidándose un régimen completamente público, reservado a funcionarios en toda su extensión y cometidos, incluso en el ámbito organizativo de prestación del servicio, con el Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública.

**10.51. Año 1974. Decreto 3697/1974, de 20 de diciembre, sobre cobro de deudas tributarias de contraído previo, cobranza de deudas por valores-recibo y rendición de cuentas por los Recaudadores de Tributos del Estado**

Este Decreto, de tan solo dos páginas, publicado en el BOE de 27 de enero de 1975, regula el cobro de las deudas de contraído previo, tanto las relativas a liquidaciones previamente notificadas como aquellas que son objeto de notificación colectiva y periódica. Para estas últimas, que son las conocidas como deudas de recibo-padrón, establece un período de cobranza que será único, anual, y abarcará desde el día 16 de septiembre hasta el 15 de noviembre o inmediato hábil posterior. Para ello entiende modificados los artículos 78, 79, 80, 81 y 83 del Reglamento General de Recaudación aprobado por Decreto 3154/1968.

Recordemos, como manifestábamos en los comentarios al Decreto 3154/1968, que los recibos en los que se documentan estas deudas tenían la consideración de títulos valor, o valores-recibo, lo que imposibilitaba expedir nuevos documentos de pago, ni imprimirlos desde los ordenadores, que tenían poca presencia en esta época. Este hecho, unido a la escasa colaboración en la recaudación por las EEFF y a la inexistencia de

medios de pago telemáticos, ocasionaba la formación de grandes colas de contribuyentes durante los períodos de cobranza en las recaudaciones municipales.

Por otra parte, aunque esta norma va dirigida a la Hacienda estatal, tiene su trascendencia en el ámbito local, pues no hay que olvidar que el RGR de 1968 se aplica de manera directa a las AALL una vez derogado el Reglamento de Haciendas Locales aprobado por el Decreto de 4 de agosto de 1952. Tal relevancia es notable si pensamos que, en esta etapa, la gestión tributaria local se basaba fundamentalmente en el cobro de recibos de los padrones anuales, cuya recaudación aportaba la liquidez necesaria a los ayuntamientos para hacer frente a sus compromisos de gastos, y el hecho de que el Estado fijara este calendario de plazos para la cobranza de sus padrones llevó a muchos ayuntamientos a suponer que dichos períodos de cobro eran de cumplimiento obligatorio también para ellos. Las AALL que fijaron sus calendarios de cobranza conforme a los plazos de esta disposición condicionaron sus flujos de entrada de fondos tributarios a determinadas fechas, de modo que los cobros quedaron concentrados del 16 de septiembre al 15 de noviembre<sup>76</sup>.

Por último, debemos señalar que el artículo 3 establece que los recaudadores, que aún siguen teniendo un gran componente privado en cuanto a la organización y régimen jurídico del servicio, están obligados a rendir cuentas regularmente de su gestión realizada el año anterior en el mes de enero de cada año.

#### **10.52. Año 1975. Decreto 687/1975, de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los Cuerpos Nacionales de Administración Local**

En el BOE número 82 del 5 de abril de 1975, dictado por el general Francisco Franco, siendo Ministro de la Gobernación José García Hernández, se publica este Decreto que regula provisionalmente los Cuerpos Nacionales de Administración Local.

---

<sup>76</sup> Actualmente, con el RGR aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, los calendarios de cobranza y los períodos de cobro de los recibos-padrón son libremente fijados por los ayuntamientos en el ejercicio de sus potestades tributarias ejercidas por sus ordenanzas fiscales.

En su exposición de motivos indica la finalidad de la disposición al mencionar que:

... la experiencia adquirida durante el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del Decreto 2056/1973<sup>77</sup>, obliga a un replanteamiento de los problemas suscitados, para llegar a la conclusión de que a los Cuerpos nacionales a los que se les asigna el coeficiente cinco, sólo debían atribuírseles las respectivas plazas en Corporaciones cuya población fuera superior a veinte mil habitantes. Como quiera que al reducirse el número de plazas atribuidas a la primera categoría del Cuerpo de Secretarios y a los Cuerpos de Interventores y Depositarios de Fondos, a los que se asigna el coeficiente cinco, quedarán funcionarios que perteneciendo en la actualidad a los mismos, han de continuar ejerciendo sus funciones en Corporaciones de menos de veinte mil habitantes, es preciso la asignación a los mismos de un coeficiente transitorio que han de tener hasta que puedan ocupar plazas de las que se les atribuye en la nueva regulación.

Para justificar esta regulación provisional, a la causa anterior se suma la posibilidad de recoger experiencias y obtener conclusiones que puedan tenerse en cuenta en el momento de la regulación definitiva de dichos Cuerpos nacionales..., buscando la mejor selección y formación de dichos funcionarios, habida cuenta de las funciones tan importantes que desempeñan en el ámbito local. Aparte de la clasificación que se realiza de estos no se aborda ningún otro aspecto relevante.

### **10.53. Año 1975. Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local**

Esta Ley es firmada por D. Juan Carlos de Borbón<sup>78</sup>, como Príncipe de España, el 19 de noviembre de 1975 en el Palacio de la Zarzuela, al encontrarse el general Franco muy enfermo (fallece el 20 de noviembre de 1975). Se publica en el BOE el 21 del mismo mes.

Es aprobada por las Cortes Generales y, como Ley de Bases, delega en el Gobierno la potestad de dictar un texto articulado con rango de ley (que suele adoptar la forma de decreto legislativo), el cual deberá desarrollar los principios y criterios contenidos en aquélla.

---

<sup>77</sup> Decreto 2056/1973, de 17 de agosto, sobre aplicación de las normas del Decreto-Ley relativo a la acomodación de las retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado.

<sup>78</sup> D. Juan Carlos de Borbón fue proclamado Jefe de Estado el 22 de noviembre de 1975, tras la muerte de Francisco Franco, de acuerdo con la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947.

En su extensa exposición de motivos hace un recorrido histórico por el municipalismo español, menciona la riqueza en la experiencia local y señala los diferentes vaivenes por los que ha atravesado. El legislador quiere lograr el equilibrio entre las diferentes posiciones (centralismo/descentralización, democracia/autoritarismo), edificando el régimen local español en la conjugación de dos principios: democracia municipal y eficacia administrativa.

Estas Bases pretenden poner remedio al Régimen Local reestructurando no sólo aspectos parciales, sino abordando una reforma en su conjunto. Quiere eliminar la tutela del Estado que niega la autonomía y “ciega la libertad” de las entidades locales y el sometimiento de los municipios a las diputaciones, que los jerarquiza y los relega a “creaciones artificiales de la Ley en cuyo articulado late un sentido paternalista” por el que considera menores de edad a los ayuntamientos, motivo por el que los priva de autonomía. Es relevante esta Ley porque pretende sentar las bases del municipalismo de modo que conformen un Estatuto del Régimen Local. En la exposición de motivos se fundamenta el cambio legislativo en las normas preexistentes, la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

Nos encontramos en un momento singular, tras el fallecimiento de Francisco Franco y la recién nacida democracia que aún no dispone de Carta Magna<sup>79</sup>. D. Juan Carlos de Borbón inicia su reinado bajo las Leyes Fundamentales del anterior régimen.

La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local reconoce que los municipios habían estado sometidos a las diputaciones, por lo que tiene mucho empeño en definir a ambas entidades municipales y provinciales como territoriales, con pluralidad de fines, señalando que los principios inspiradores son los de descentralización y autonomía, de ahí que en la parte dispositiva figure que los municipios son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, y las provincias son entidades determinadas por la agrupación de municipios, a la vez que división territorial de la

---

<sup>79</sup> La Constitución española fue ratificada por referéndum popular el 6 de diciembre de 1978 y promulgada el 27 del mismo mes.

Administración del Estado, y se otorga a las diputaciones un nuevo cometido de gran trascendencia: competencia supletoria en materia de prestación de servicios municipales. Municipio y Provincia tienen, como entes territoriales, personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines peculiares.

Se suprime la utilización del vocablo “tutela” por su sentido peyorativo, al estimar que las entidades locales han alcanzado la mayoría de edad y madurez suficiente. Estas siguen estando sometidas en todos los ordenamientos a un control superior, pero respetuoso con su autonomía, otorgándose a la Administración del Estado el desempeño de un papel diferente<sup>80</sup>, como es el ejercicio de funciones de asesoramiento, asistencia, colaboración y coordinación respecto de estas.

Se reconoce que la financiación de las entidades locales sigue adoleciendo de notorias insuficiencias necesitadas de urgente solución. Con la Ley de Bases se procura una reforma de las Haciendas Locales con una doble finalidad: por una parte, dotarlas de los recursos necesarios para la realización de sus fines, y, por otra, sentar las bases para una ordenación más racional. En cuanto al Ayuntamiento, que ostenta la representación legal del municipio y cuyo gobierno y administración recae en el Alcalde y los concejales, puede extender sus actividades a todas las que sean precisas para satisfacer las necesidades generales y las aspiraciones de la comunidad. Y, en cuanto a la Hacienda de las entidades locales, establece que “ajustarán su actividad financiera y tributaria al principio de legalidad, teniendo la Ley General Tributaria carácter supletorio en dichas materias”. Menciona expresamente la potestad de que los ayuntamientos podrán establecer tasas.

Curiosamente se mantiene el Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales, dependiente del Ministerio de la Gobernación, si bien ya avanza que se adaptará a lo establecido en esta Ley.

Se instituye que las jefaturas de los servicios estarán a cargo de funcionarios de los cuerpos nacionales de Administración Local (Secretarios, Interventores y

---

<sup>80</sup> Solamente por disposición con rango de Ley se podrán establecer autorizaciones o aprobaciones estatales, como requisito de eficacia de los acuerdos de las entidades locales, que deberán limitarse a aspectos técnicos y de legalidad.

Depositarios). Señala, además, que los secretarios y los interventores, “están obligados a advertir a las corporaciones de las manifiestas infracciones legales<sup>81</sup> en que puedan incurrir con sus actos y acuerdos”, manteniéndose, en consecuencia, el doble control de legalidad.

**10.54. Año 1977. Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la ley 41/1975**

Mediante este Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 283, de 26 de noviembre de 1977, el Gobierno, que se encontraba autorizado por el Real Decreto-Ley 25/1976, de 23 de diciembre<sup>82</sup>, articula parcialmente la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local. Decimos que aborda solo en parte el desarrollo de la Ley 41/1975 porque deja el grueso de la materia para un desarrollo posterior y se centra únicamente en retocar algunos de los puntos que con mayor urgencia requerían ser modificados, como las mancomunidades, el régimen de los municipios inferiores a 5000 habitantes, la contratación administrativa, y, sobre todo, lo relativo a los funcionarios públicos locales que permitiera poner fin a la situación de transitoriedad que se inició con el Decreto-ley 7/1973, de 27 de julio<sup>83</sup>.

Como aspectos relevantes llama la atención que aún se siga manteniendo el Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales (cuando se decía de él que era un “servicio con claras intenciones políticas que conllevaban un severo

---

<sup>81</sup> Sigue manteniéndose, como puede apreciarse, la advertencia de ilegalidad que se atribuyera a los Secretarios por el Estatuto de Primo de Rivera.

<sup>82</sup> El Real Decreto-ley 25/1976, de 23 de septiembre, por el que se proroga el plazo para la articulación de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre de Bases para el Estatuto de Régimen Local, establece en su artículo primero la prórroga hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y siete el plazo concedido al Gobierno para llevar a cabo la aprobación del texto articulado de la Ley cuarenta y uno/mil novecientos setenta y cinco, de diecinueve de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en respuesta a la moción del Consejo de Estado que señalaba las dificultades existentes para llevar a cabo, dentro del breve plazo disponible, la ingente tarea de articulación.

<sup>83</sup> El Decreto-ley 7/1973, de 27 de julio, sobre adopción de medidas en orden a la acomodación del régimen y retribuciones de los funcionarios locales a los del Estado, deroga la suspensión del art. 1 del Decreto-ley 23/1969, de 16 de diciembre, en cuanto al desarrollo de la Ley 79/1968, de 5 de diciembre, que aconsejaba en su exposición de motivos, y luego aprobaba, demorar la publicación del texto articulado de la Ley de Bases de Funcionarios de la Administración Local, de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, hasta tanto tuviera vigencia su nuevo ordenamiento básico.

tutelaje y un fuerte control estatal a los ayuntamientos”), si bien se dulcifica su misión al establecer que este Servicio actuará en “colaboración con las Diputaciones y prestará la debida asistencia —a los municipios con población inferior a 5000 habitantes— a fin de asegurar la función de intervención económico-fiscal y el debido asesoramiento jurídico”.

Se instaura que las corporaciones locales formen una plantilla orgánica de todos sus puestos de trabajo que deben desempeñar funcionarios de carrera, la cual tiene que ser aprobada por la Dirección General de Administración Local y publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia* respectiva para su efectividad. A dicha DGAL se le atribuye la relevante función de regular el régimen general de los Cuerpos Nacionales, convocar sus oposiciones de ingreso, concursos para la provisión de vacantes, y nombramientos provisionales, así como resolver los expedientes disciplinarios en determinadas circunstancias.

En cuanto a la admisión a las pruebas de ingreso en la Administración Local, el artículo 33.1 ya no restringe el acceso a las mujeres; tal prohibición fue eliminada por el Fuero de los Españoles de 1945, que recogía el principio de no discriminación por razón de sexo, el cual fue desarrollado por la Ley 56/1961<sup>84</sup>. Esta Ley dispone en su artículo segundo.2 que “La mujer puede ser designada asimismo para el desempeño de cualquier cargo público del Estado, Administración Local y Organismos autónomos dependientes de uno y otra”. La eliminación de esta barrera de género también afecta a los Cuerpos Nacionales de la Administración Local, a los que el artículo 68.2 califica de *especiales*, “dadas las funciones específicas que han de desempeñar”. Se establece que tales Cuerpos Nacionales de la Administración Local serán los Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Bandas de Música. A los tres primeros se los considera cuerpos especiales y se les atribuye la Jefatura de sus respectivos servicios.

Mientras el Cuerpo Nacional de Secretarios se divide en tres categorías y el de Interventores en dos, el de Depositarios solo está compuesto por una categoría; es a los depositarios a quienes corresponde el desempeño del cargo en las corporaciones cuyas intervenciones estén calificadas de primera categoría, posibilitando la norma que en las

---

<sup>84</sup> Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, BOE de 24 de julio de 1961.

demás corporaciones sus funciones puedan ser ejercidas por un funcionario de la Administración General, o bien pueda contratarse el servicio o conferirse a un miembro de la Corporación. Esto puede suponer una rebaja en la consideración del ejercicio de estos cometidos, extremo que se comprende cuando se observa las funciones que la ley les atribuye, pues cita de forma resumida, como hace con el resto de cuerpos, que compete a los depositarios el manejo y custodia de los fondos y valores de la Entidad, la Jefatura de los servicios de recaudación y la inmediata del personal a su cargo. Al Secretario se le sigue considerado Jefe de personal.

Es muy breve la mención que hace de las funciones de la Depositaria, a las que deja reducidas a su mínima expresión. Esta norma, elaborada por el Gobierno de la nación, de la que se esperaba que estableciera un desarrollo exhaustivo de las funciones de los cuerpos nacionales, pasa de soslayo sobre ellas, enumera brevemente las nucleares de cada uno de ellos, y atribuye a la Depositaria, como médula fundamental de estas, “el manejo y custodia de fondos y valores de la entidad”. Pobre y escaso resulta el contenido de estas atribuciones, cuyo desarrollo queda relegado a un momento posterior en donde, por vía de reglamento, se acometa la extensión y el contenido de tales atribuciones (art. 80.2).

En la Disposición transitoria primera se establece que hasta que se proceda a la aprobación de los Reglamentos de ejecución de la presente Ley, y en cuanto no se opongán a la misma, continuarán vigentes los Reglamentos de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952, de Contratación de 9 de enero de 1953 y de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

La Disposición transitoria segunda establece que los funcionarios que actualmente desempeñen sus plazas en propiedad en los Cuerpos, grupos y subgrupos que se regulan en esta Ley, quedarán definitivamente integrados en ellos. Respecto del Cuerpo Nacional de Depositarios, indica que se compondrá con los pertenecientes al Cuerpo ya existente, y que cuando desempeñen plazas en Entidades con población inferior a 20.000 habitantes podrán continuar en ellas, pero tendrán el grado inicial inferior que se señale mientras permanezcan en tal situación.

Por último, al final de la Ley se incluye una numerosa tabla de disposiciones de Régimen Local sobre la que el texto articulado se pronuncia atribuyéndolas vigencia o declarándolas derogadas. Las que afectan a nuestro estudio y a su eficacia son:

- Decreto de 30 de mayo de 1952. Reglamento de Funcionarios de Administración Local. Vigente en cuanto no se opongan al presente texto articulado.
- Orden de 16 de julio de 1963. Régimen de Depositarias sin funcionarios del Cuerpo Nacional. Vigente.
- Decreto 871/1964, de 26 de marzo. Categorías de los Cuerpos Nacionales de Interventores, Depositarios y Directores de Bandas de Música. Derogado.
- Orden de 10 de junio de 1965. Afianzamiento colectivo de los Depositarios de Fondos de Administración Local. Vigente.
- Decreto 1760/1966, de 16 de junio. Modifica el artículo 169 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local sobre ingreso de Depositarios de Fondos. Derogado.

#### **10.55. Año 1978. Constitución de 6 de diciembre de 1978**

Tras el fallecimiento del general Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975 la Constitución Española de 1978 supone la transición a la democracia; es la norma suprema del ordenamiento jurídico español, ratificada en referéndum el 6 de diciembre de 1978, posteriormente sancionada por el rey Juan Carlos I el 27 de diciembre y publicada en el BOE de 29 de diciembre del mismo año para entrar en vigor ese mismo día.

Como pilares esenciales de la Constitución de 1978 cabe destacar que el Rey es el Jefe del Estado con poderes limitados y reglados, el bicameralismo, la clara división de poderes y el sufragio universal para varones y mujeres mayores de 18 años. El Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas. La novedad más significativa es el reconocimiento pleno de las comunidades autónomas, que conformarán una nueva articulación territorial del Estado (Estado autonómico), que tiene como esencia la solidaridad interterritorial para que no existan desequilibrios económicos en las diferentes partes del territorio español.

Como se ha podido contemplar, ciertas normas del ámbito local que habían visto la luz antes de la promulgación de la Constitución de 1978, a partir de su entrada en vigor se irán sometiendo a revisión para cumplir los principios que de ella emanan.

La Constitución no regula los cuerpos nacionales ni sus atribuciones; esta materia se desarrollará posteriormente por ley especial, pero sí fija los pilares en los que debe basarse el régimen local, que implica un profundo cambio, y señala, como sus columnas principales en el ámbito de la hacienda local, la autonomía local plena, la suficiencia financiera y la garantía institucional de tal suficiencia.

Marcos Oyarzun (2002) expone que la puesta en marcha de las nuevas corporaciones que emergieron tras la Constitución de 1978 se hizo con fricciones entre los nuevos gestores políticos que habían sido elegidos democráticamente y una burocracia cuya élite funcionarial, integrada en los anteriores cuerpos nacionales, secretarios, interventores y tesoreros, “herederos del franquismo”, no inspiraba excesiva confianza por tratarse de funcionarios cuya selección y provisión no correspondía a los ayuntamientos; estos funcionarios locales, que eran el pilar y soporte de la organización, no casaban bien con la recién conquistada garantía de la autonomía local.

Históricamente estos funcionarios de administración local (secretarios, interventores y tesoreros), por la singular posición que ocupaban dentro de la organización municipal, así como por las notables funciones que ejercían, han corrido el riesgo de ser apartados de sus cargos con cada cambio de régimen, que cuestionaba su figura. Con el paso del tiempo y el buen hacer que estos funcionarios han desempeñado en sus puestos de trabajo, así como su demostrada profesionalidad, han ganado el suficiente prestigio para que no se ponga en tela de juicio su valiosa labor ante los cambios políticos. Actualmente, además, guían sus actuaciones por los principios contenidos en su Código deontológico<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> El Código ético profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local fue aprobado en la VI Asamblea SITAL celebrada en Salamanca, del 12 al 14 de mayo de 2005. Los principios éticos fundamentales señalados en el mismo son: defensa de los valores democráticos, cumplimiento de la legalidad, servicio al interés público, jerarquía, profesionalidad, lealtad, neutralidad e imparcialidad, dedicación, honestidad, transparencia, economía, eficacia y eficiencia, formación.

**10.56. Año 1981. Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales**

En el Palacio de la Zarzuela, siendo Presidente del Gobierno D. Leopoldo Calvo-Sotelo, es sancionada esta Ley por D. Juan Carlos, como Rey de España, tras ser aprobada por las Cortes Generales y publicarse en el BOE número 271, de 12 de noviembre de 1981. Sin exposición de motivos que permita al lector comprender la finalidad de la norma, se contienen en ella preceptos que tocan aspectos tan diferentes como la regulación de las convocatorias de órganos colegiados, fijación de mayorías cualificadas para la validez de los acuerdos que se adopten sobre determinadas materias, establecimiento de la necesidad de informes previos del Secretario y, en su caso, del Interventor, para la adopción de determinados acuerdos, derogación de los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que venía ejerciendo el Ministerio de Administración Territorial a las Corporaciones Locales en materia de personal propio —eliminando la preceptiva aprobación del Ministerio y sustituyéndola por una comunicación posterior de los acuerdos que adopten las Corporaciones—, señalamiento de límites para la contratación directa en base a la cuantía, posibilidad de la Administración Central de impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa los acuerdos de las corporaciones locales que puedan constituir infracción de las leyes y afectar directamente a materias de la competencia del Estado, etc.

Se equipara la estructura de las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local con los funcionarios de la Administración Civil del Estado, si bien se permite que algunas retribuciones, las complementarias, y su cuantía, puedan ser fijadas por las corporaciones locales dentro de los límites (máximos y mínimos) establecidos por el Estado<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Para lograr la armonización de las retribuciones de los funcionarios locales con los funcionarios de la Administración Civil del Estado se dictó el Real Decreto 211/1982, de 1 de febrero, que concretaba los principios reguladores del sistema retributivo de los funcionarios de Administración Local. Para la aplicación y desarrollo de este RD se dictó la Orden de 25 de febrero de 1982 (BOE 1 de marzo de 1982). Posteriormente, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, establece en sus artículos 23 y 24 los conceptos que conforman la “estructura del nuevo sistema retributivo de los funcionarios, así como los criterios generales para la determinación de su cuantía”, que en el campo de las AALL serían de nuevo abordados por el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, derogando el RD 211/1982.

Se avanza que los Ministerios de Hacienda y de Administración Territorial establecerán transferencias periódicas de carácter mensual y trimestral a favor de las corporaciones locales que, si bien posibilitan al Estado cierto control sobre la utilización y empleo de dichos fondos, son el germen del actual sistema que tienen los ayuntamientos en la participación de ingresos del Estado.

Por último, adquiere relevancia el Banco de Crédito Local por encima del resto de entidades<sup>87</sup>, al confiarle el cometido de recopilar todas las operaciones de crédito con el sector financiero que concierten las corporaciones locales.

### **10.57. Año 1985. Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local**

Esta Ley se sanciona en Palma de Mallorca, el 2 de abril de 1985, por el Rey D. Juan Carlos, con D. Felipe González Márquez como Presidente de Gobierno, y se publica en el BOE núm. 80 el 3 de abril de 1985. Pretende dar cabida en el ámbito local a la nueva configuración territorial del Estado como consecuencia de las recién creadas Comunidades Autónomas.

Se deroga toda la normativa anterior existente, Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido, texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y la Ley 40/1981 sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales, en todo lo que se oponga a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985.

A las EELL se les reconocen potestades como la reglamentaria y de autoorganización, la financiera y tributaria, la de programación o planificación, expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, ejecución forzosa y sancionadora, así como la presunción de legitimidad y la ejecutividad

---

<sup>87</sup> Las administraciones públicas siempre han necesitado de una entidad financiera más afín o próxima con la que relacionarse. El Banco de Crédito Local ha sido, durante muchos años, el banco de las Entidades Locales, sobre todo en el aspecto de financiación. El propio Banco de España prestó los servicios de Tesorería y Deuda flotante al Estado desde 1888.

de sus actos, con la posibilidad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (art. 4), gozando de los privilegios de la inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como las prelación, preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para sus créditos.

Son amplísimas las potestades que se reconocen a las entidades locales en el artículo 4. El control por parte de la Administración Central de los actos que emanen de su ejercicio ya no es gubernativo, sino judicial, lo que supone el respeto a la autonomía municipal. Se abordan todo tipo de materias, organización, competencias, funcionariado, contratación, etc., si bien en materia de Hacienda Local el título VIII, con doce artículos, establece las bases para un desarrollo singular y especial, que se acometería con la posterior Ley 39/1988 de Haciendas Locales.

Respecto de los puestos de trabajo que venían siendo ejercidos por los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios, esta Ley realiza una aportación valiosísima, que será el pilar principal para la construcción del edificio de estas atribuciones, pues establece, en su artículo 92, en primer lugar, que determinadas funciones son públicas y que su ejercicio debe ser realizado por personal funcionario. Además añade, en desarrollo de dicho precepto generalista<sup>88</sup>, unas concretas funciones (públicas) que necesariamente deben de existir en las corporaciones locales, reservando que su ejercicio se realice por determinados funcionarios, los “funcionarios con habilitación de carácter nacional”, FHN; de esta forma les otorga la exclusividad del ejercicio de las funciones que tienen legalmente atribuidas y desempeñan<sup>89</sup>.

Los Cuerpos Nacionales se transforman en funcionarios con habilitación de carácter nacional, FHN, por lo que el legislador prevé, en la Disposición transitoria séptima, que los funcionarios que formaban parte de los Cuerpos Nacionales de

---

<sup>88</sup> Las funciones públicas reservadas a funcionarios son todas aquellas que, por así establecerlo el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

<sup>89</sup> En determinados supuestos legalmente previstos se contemplan excepciones que permiten que las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación puedan ser atribuidas a miembros de la Corporación o a funcionarios que no sean FHN.

Secretarios, Interventores y Depositarios tengan la habilitación de carácter nacional prevista en esta Ley<sup>90</sup>.

El artículo 98 de la Ley establece que la selección y formación de estos funcionarios será llevada a cabo por el Estado a través del Instituto de Estudios de Administración Local, circunstancia que no fue del agrado de algunas Comunidades Autónomas y plantearon recurso de inconstitucionalidad que fue zanjado por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que, de forma acumulada resolvió los recursos 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985, interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, señalando:

Ese carácter básico, al servicio de garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico, justifica, asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados.

En el elenco normativo postconstitucional, esta Ley es, sin duda, importantísima para los Cuerpos Nacionales, ahora denominados Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional. Habrá que ver, en su desarrollo posterior, las atribuciones y nivel de detalle en los cometidos que se confieran a los depositarios bajo esas dos rúbricas funcionales: tesorería y recaudación.

Por último, desaparece el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, y, con él, el régimen de control que venía ejerciendo el Estado a través del Servicio (disposición final Cuarta).

---

<sup>90</sup> En la Disposición Transitoria 7ª.2 se autoriza al Gobierno para que, a iniciativa del Ministro de Administración Territorial y a propuesta del Ministro de la Presidencia, declare a extinguir determinados Cuerpos cuando lo exija el proceso general de racionalización o el debido cumplimiento de la presente Ley, estableciendo los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de estos Cuerpos se integren en otros.

Posteriormente la Ley 11/1999<sup>91</sup> modificará la Ley 7/1985 para recoger un movimiento reivindicativo que reclama mayor descentralización hacia los municipios, pues durante el tiempo transcurrido no se había desarrollado la atribución de competencias reclamada. Tales peticiones fueron plasmadas en la Asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias, celebrada a finales de 1993, que fijó el siguiente objetivo:

... la consecución de un “Pacto local” que clarificase el ámbito competencial de la Administración local y que permitiese resolver con mayor eficacia las demandas de los ciudadanos, mediante el acercamiento de la Administración a los mismos, así como la aplicación plena del principio de subsidiariedad.

Sin perjuicio de otras vías que articulen otras actuaciones reivindicativas de las EELL que deben ser tenidas en cuenta por las CCAA, esta modificación legal pretende otorgar mayor agilidad y eficacia en las decisiones municipales, lo que lleva a cabo mediante la modificación de los artículos 20 a 23, 32 a 35 y 46.2.a, que suponen una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Alcalde, reasignando al Alcalde “funciones que tienen un carácter eminentemente ejecutivo”, y reservando para el Pleno un control político, que sale reforzado, entre otras medidas, con una mayor frecuencia de sus sesiones ordinarias.

**10.58. Año 1986. Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local**

El 18 de abril de 1986 el Rey D. Juan Carlos firma en Madrid este Real Decreto que se publica en el BOE número 96, el 22 de dicho mes. Por esta disposición el Gobierno hace uso de la autorización que se le concediera en la DF 1ª de la LRBRL 1985 y refunde en un texto todas las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

En el intento de aproximar y normalizar la materia laboral de las Administraciones Locales a la del Estado, los límites máximos y mínimos de las retribuciones complementarias de los funcionarios de Administración Local se atribuyen al Ministro

---

<sup>91</sup> Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, BOE número 96, de 22 de abril de 1999.

de Administración Territorial, así como las normas que regulen las relaciones de puestos de trabajo. Sobre los FHN este Ministerio se reserva la regulación de su régimen legal, la convocatoria de las pruebas selectivas y la aprobación de las bases y programas, si bien se atribuye a las CCAA la competencia de ejecución sobre la creación, supresión y clasificación de estos puestos de trabajo.

El Gobierno se reserva la posibilidad de establecer límites de carácter general a los gastos de personal, art. 129.b, sin perjuicio de los que puedan establecerse por las leyes de Presupuestos Generales del Estado u otras, hecho que va a marcar en lo sucesivo la prohibición de ampliar plantillas municipales, y las va a restringir según la masa salarial, que no podría superar determinados importes, así como la limitación en el número de reposición de efectivos.

Se establece un acceso a la Función Pública Local de forma general, sin distinguir categorías de funcionarios, rebajando la edad a los 18 años y no contemplando ya ninguna discriminación por razón de género (artículo 135).

No se realiza en el texto refundido ningún desarrollo de las facultades de los depositarios que no viniera ya contemplado en la Ley 7/1985, por lo que debemos esperar al desarrollo reglamentario para ver el abanico de competencias que se atribuyen a estos, así como su ejercicio. A lo más que llega el texto es a aseverar, en la Disposición transitoria tercera, a modo de tautología, que en tanto no se desarrolle reglamentariamente el régimen estatutario de los FHN contemplado en los artículos 92.3, 98 y 99, la habilitación de carácter nacional prevista en la Ley 7/1985 está compuesta por las especialidades de Secretaría, Intervención y Depositaria.

Vemos que se sigue utilizando el término Depositario para el titular que ejerce la función de Tesorería. En el capítulo III, que contiene una serie de “Disposiciones específicas para los funcionarios con habilitación de carácter nacional”, se señala que en las EELL existe un puesto de trabajo que tiene atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones de Tesorería, que incluye el manejo y custodia de fondos y valores de la Entidad y la Jefatura de los servicios de recaudación, art. 164.1. En el apartado siguiente

observamos que se le sigue exigiendo fianza: “El funcionario con habilitación de carácter nacional que desempeñe dicho puesto de trabajo, antes de entrar en posesión del mismo, deberá constituir fianza en la forma prevista por las disposiciones vigentes.”.

Hay que destacar la importancia de la Disposición transitoria novena, que viene a corregir el olvido sufrido por el legislador de establecer un régimen transitorio cuando por la Ley 7/1985 se fijaron que determinadas funciones (art. 92), entre ellas la recaudación, debían ser llevadas a cabo exclusivamente por funcionarios. Se distrajo el legislador y no previó un régimen, al menos transitorio, para que todas las recaudaciones municipales que estaban en manos (generalmente) de recaudadores privados, pudieran acogerse y cumplir la norma en un determinado plazo. De ahí el contenido de la disposición transitoria que permite a los ayuntamientos prorrogar los contratos a los recaudadores (privados), pero solo en tanto que la Entidad Local no tenga establecido el servicio o no lo preste la Diputación como forma de cooperación al ejercicio de las funciones municipales. La mayoría de las diputaciones fueron montando servicios de recaudación municipal en apoyo a los ayuntamientos pequeños; a veces mediante la creación de organismos autónomos. Lo habitual es que las diputaciones provinciales dispusieran de este servicio, por lo que los recaudadores privados estaban conminados a su desaparición a medida del vencimiento de la fecha de sus contratos<sup>92</sup>.

#### **10.59. Año 1986. Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública**

Importantísimo y sustancial cambio el que se produce con este Real Decreto de tan solo tres páginas, publicado en el BOE núm. 157, de 2 de julio de 1986, siendo Rey D. Juan Carlos y Ministro de la Presidencia D. Javier Moscoso del Prado y Muñoz. En este momento histórico la materia recaudatoria del Estado se rige por el Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, que aprueba el RGR, el Decreto 2260/1969, de 24 de julio, que aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad, y el Decreto

---

<sup>92</sup> El ejercicio de la recaudación (sobre todo en vía ejecutiva) por empresas privadas es un tema complicado, pues bajo fórmulas de colaboración público-privadas se están prestando servicios administrativos de colaboración que supuestamente no implican ni conllevan ejercicio de autoridad por la empresa privada que se encuentran en una frontera muy difícil de establecer. De ahí la necesaria precisión en los objetos de los pliegos para que luego nos sean anulados por los tribunales.

3286/1969, de 19 de diciembre, que regula el Estatuto orgánico de la Función Recaudatoria y del Personal Recaudador del Ministerio de Hacienda.

Por este RD 1327/1986 cesan las encomiendas del servicio de recaudación que el Ministerio de Economía y Hacienda tenía concedido a las diputaciones provinciales o comunidades autónomas uniprovinciales, desapareciendo también los Recaudadores de Hacienda y los de Zona<sup>93</sup> al establecer que las Delegaciones y Administraciones de Hacienda asumirán directamente la gestión recaudatoria conducente a la realización en vía ejecutiva de los créditos y derechos que constituyen el haber del Estado y sus OOAA.

Tal avance es fruto de la visión que tiene la Administración del ejercicio de potestades públicas, y del intento de abarcar en toda su extensión una parcela que no había estado al completo en manos de funcionarios, así como de comprender la gestión tributaria (en su acepción amplia) de forma global, y no separada por procedimientos estancos (liquidatorio, recaudatorio, inspector, revisor), de ahí que señale: “El presente Real Decreto contempla a la recaudación ejecutiva del Estado como una fase más del proceso de gestión tributaria, y, en consecuencia, encomienda su gestión a los correspondientes órganos de las delegaciones y administraciones de Hacienda”.

Para poner en marcha esta transformación crea la Dirección General de Recaudación, que es su centro directivo, y establece que toda la gestión de cobro en vía ejecutiva se realizará a través de unidades administrativas incardinadas en las Delegaciones y Administraciones de Hacienda, a las que se dotará de personal y medios necesarios. Esto supone un espaldarazo enorme a la funcionarización de la gestión y a que toda la recaudación ejecutiva del Estado sea gestionada por funcionarios públicos, dejando atrás el anterior sistema existente y apostando por una decidida gestión pública al cien por cien, que aún no se ha conseguido en la Administración Local.

Este RD aprovecha también para adaptar el sistema de recaudación a las importantes modificaciones que se han producido en la estructura y organización de la

---

<sup>93</sup> Tanto los Recaudadores de Hacienda como los de Zona dejan de ser órganos de recaudación de los derechos y créditos que constituyen el haber del Estado y de sus Organismos Autónomos.

Hacienda Pública y su sistema impositivo, sobre todo a partir del RD 338/1985, de 15 de marzo, por el que se dictan normas de gestión tributaria, recaudatoria y contable, en aras a un incremento de la eficacia.

Menciona, además, unas retribuciones adicionales a los funcionarios que realicen estos cometidos, las cuales consideramos que serían en concepto de productividad al relacionarse con los objetivos alcanzados, y dispone que:

Las retribuciones complementarias que se fijen a los puestos de trabajo con funciones específicas de recaudación ejecutiva tenderán a incentivar la eficacia y efectividad de la gestión recaudatoria, a cuyo efecto se tendrá en cuenta la labor desarrollada y el grado de consecución de los objetivos fijados en los planes y programas que se establezcan (Artículo 2.3).

El cambio esencial operado en ese RD consiste en el cese efectivo de la encomienda de los servicios de recaudación de los recaudadores de hacienda y de zona, el cual se debe hacer efectivo el día 31 de diciembre de 1987 conforme establece la Orden de 23 de noviembre de 1987, publicada en el BOE núm. 287, de 1 de diciembre de 1987, dictada en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera que autorizaba a que el Ministro de Economía y Hacienda determinase la fecha exacta de aplicación del cese. En dicha fecha cesarían todas las encomiendas del servicio de recaudación concedidas por el Ministerio de Economía y Hacienda a las diputaciones provinciales o comunidades autónomas uniprovinciales. En consecuencia, los Recaudadores de Hacienda y los de Zona cesan en sus funciones y dejan de ser órganos de recaudación de la Hacienda Pública, asumiendo directamente el servicio las Delegaciones y Administraciones de Hacienda.

El primer hito hacia el camino de la funcionarización y reserva de tales actividades a personas sujetas a Estatuto funcional lo dio el Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre que regulaba el Estatuto orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda, aunque quedó a medias ante la imposibilidad material de cubrir todas las plazas de personal auxiliar y de agentes de la recaudación por funcionarios. Se contempló así un régimen mixto para posibilitar al Recaudador la contratación de este personal, bajo su responsabilidad y a su costa.

Con esta disposición se afronta el definitivo salto a un régimen público completo, en donde todo el personal que preste servicios en la recaudación debe ser funcionario.

**10.60. Año 1986. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales**

En el BOE número 305, de 22/12/1986, se publica este reglamento conocido por sus siglas, ROF. El Gobierno da cumplimiento a la DF 1ª de la LRBRL 1985, acomodando el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1952 a dicha Ley.

El artículo 41 del ROF recoge las atribuciones del Alcalde, entre las que podemos citar que sigue siendo el Ordenador de pagos, autorizando, además, los documentos que impliquen formalización de ingresos en la Depositaria (ap. 17).

Se le reconoce también la atribución de organizar los servicios de Recaudación y Tesorería, pero se reserva al Pleno la facultad de determinar las formas de gestión de los citados servicios (ap. 19); esta facultad parece que pudiera chocar, en principio, con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 7/1985 que atribuía el ejercicio de determinadas funciones —entre las cuales se encontraban las de tesorería y recaudación— exclusivamente al personal sujeto al estatuto funcionarial; debemos entender, pues, que, aun a pesar de la atribución al Pleno de establecer las formas de gestión, esta gestión debía ser directa. Termina este artículo atribuyendo al Alcalde la facultad de conservar en su poder una de las tres llaves del arca de caudales y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios (ap. 20), así como la facultad de aprobar las facturas (ap. 21), lo que equivaldría a la fase presupuestaria del reconocimiento y liquidación de la obligación (fase O) que sería posteriormente señalada en los artículos 184.1.c) y 185.2 del TRLHL.

En cuanto al procedimiento administrativo que debe aplicarse en las EELL el ROF se remite a la ley estatal que regula el procedimiento administrativo común (art. 146), si bien contempla algunas peculiaridades específicas del régimen local.

Relevante es la obligación y, a la vez salvaguarda, que hace a las autoridades para que no se dicten actos administrativos sin que exista, al menos, un informe jurídico; estos informes deben ser evacuados por el jefe de cada dependencia a la que corresponda tramitarlos (art. 172). En cuanto a su estructura, en un alarde de homogeneización con el Estado, este Reglamento señala que deben contener: cita de los hechos, fundamentos jurídicos en los que se sustenta y propuesta de resolución en la parte dispositiva (art. 175). Debe emitir el funcionario, también, un pronunciamiento expreso de si lo que se pretende llevar a cabo se adecua a la norma, es decir, una especie de calificación de legalidad sobre la propuesta de acuerdo o resolución que se quiere adoptar. Es trascendental este precepto, que en numerosas ocasiones no se cumple, pues obliga a que todo expediente contenga un informe —antes de la fiscalización que tiene que realizar la Intervención— que debe contener el pronunciamiento del funcionario sobre si la propuesta de resolución o acuerdo que se va a dictar es conforme al ordenamiento jurídico.

**10.61. Año 1987. Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional**

El 18 de septiembre de 1987, siendo Ministro para las Administraciones Públicas D. Joaquín Almunia, el Rey D. Juan Carlos sanciona en Madrid este Real Decreto que se publica en el BOE número 233, de 29 de septiembre de 1987. Llama la atención el título de la disposición, en donde, por primera vez, aparece la denominación completa de estos funcionarios que en la actualidad se mantiene: funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.

El régimen jurídico de estos FHN es un tanto singular, circunstancia que puede constatarse en su selección y formación, en la estructura de la habilitación y en la provisión de puestos de trabajo a ellos reservados, pues estos funcionarios son seleccionados y formados por el Estado<sup>94</sup>, y luego pasan, una vez superados los exámenes

---

<sup>94</sup> También se habilitó la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran intervenir en este proceso

tras la prueba de oposición y obtenida la habilitación, a desarrollar sus funciones en una Administración Local. Además, como su habilitación es nacional, tienen movilidad a todas las entidades locales dentro del territorio español; son funcionarios locales y perciben sus retribuciones de la Entidad Local en donde presten servicio, si bien con las singularidad de que su proceso selectivo y formativo lo realiza el Estado, a excepción de la Comunidad foral de Navarra, cuya particularidad ya referimos en el subapartado 3.2 al comentar los resultados de las encuestas y la escasa participación de los tesoreros de esta Comunidad.

En el preámbulo del RD se reproduce lo dispuesto en el artículo 92.3 de la Ley 7/1985, que “son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, la de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y la de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación”. Tal axioma es el fundamento de todo el desarrollo del régimen jurídico de estos funcionarios.

Este Real Decreto 1174/1987 era necesario tras la LRBRL de 1985 y su texto refundido de 1986, pues precisaba la actualización del régimen jurídico de estos funcionarios, cuya anterior regulación, con 35 años de antigüedad, la encontramos en el Decreto de 30 de mayo de 1952, disposición dictada bajo el paraguas del texto articulado de la Ley de Régimen Local de 1945, aprobada por Decreto de 16 de diciembre de 1950.

El texto normativo está bien estructurado; parte de señalar las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales para, posteriormente, apostillar que dichas funciones están reservadas a los funcionarios en posesión de la habilitación de carácter nacional, efectuando una descripción detallada del contenido de estas funciones reservadas.

Sobre la función de control y fiscalización que se atribuye al Interventor interesa resaltar que le compete, entre otros asuntos, la intervención formal de la ordenación del pago y de su realización material, la intervención de los ingresos y de todos los actos de

gestión tributaria, así como la expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos. Se mantiene, como puede observarse, la existencia de la certificación de descubierto atribuida al Interventor. Por último, interviene los ingresos y fiscaliza los actos de gestión tributaria, atribución esta que nos llevará, sin duda alguna, a la conclusión de que no puede ser el responsable administrativo de ese servicio de Gestión Tributaria por el respeto al principio de segregación de funciones, por el cual, dicho de forma resumida, una persona no puede controlar o fiscalizar la gestión que ella misma realiza.

En cuanto a la Tesorería, esta engloba dos funciones: el manejo y custodia de fondos (tesorería propiamente dicha) y la recaudación. En cuanto a la primera, ya no solo compete al titular del puesto la realización de los cobros y pagos, sino que la norma va más allá, atribuyendo la organización de su custodia, la firma en los documentos de pago juntamente con los otros dos claveros, y, lo más importante, la planificación de la liquidez mediante la formación de planes y programas de tesorería que distribuyan en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones. Este es, sin duda alguna, el cometido más novedoso y valioso de esta disposición, la planificación financiera.

Asigna, por otra parte, al titular de la Tesorería, la jefatura de los Servicios recaudatorios. Este ejercicio de la Jefatura no debe confundirse con el ejercicio directo y personal del puesto del recaudador municipal, que siempre, en la historia del municipalismo que venimos analizando, ha sido ejercido por persona diferente del Depositario, Mayordomo o Tesorero. En cuanto a su denominación, ya no aparece el término “depositario” en el texto, sino que figura como “puesto de trabajo de Tesorería” (por ejemplo, el artículo 19.2), locución con la que actualmente se sigue designando y es más coherente con las atribuciones que se la han conferido, que exceden de las meras de custodia y depósito. Se muta, en consecuencia, de “depositario” a “tesorero”.

Si bien el procedimiento recaudador queda cubierto atribuyendo al Tesorero la Jefatura de los servicios de recaudación, la dirección y responsabilidad administrativa de la gestión tributaria queda huérfana. El legislador no se ha atrevido a efectuar su atribución al Tesorero. El procedimiento previo y necesario al procedimiento recaudador, el liquidador, que es conocido en su acepción amplia como gestión tributaria, carece de

paternidad. Por una parte, no puede asignarse su atribución al Interventor (pues este debe fiscalizarlo), y por otra, el legislador no se pronuncia sobre a quién se le atribuye<sup>95</sup>, quedando en consecuencia, desamparada.

Al desarrollar la función contable (art. 6) el Real Decreto atribuye al Tesorero la responsabilidad administrativa de la función contable propia de su dependencia, la Tesorería municipal, que sería un posterior foco de conflicto con los interventores, pues cuando se aprobó la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, atribuye en su artículo 185 la función de contabilidad a la Intervención Municipal.

El control de los actos administrativos debe llevarse a cabo mediante la fiscalización. Este control es un trámite más dentro del procedimiento, una de las fases o hitos existentes en el camino hasta la producción del acto administrativo. No vamos a negar su importancia, pero no debe ser su esencia ni, mucho menos, su finalidad. Mantenemos que el control de legalidad debe ejercerse, para evitar disfunciones, por una sola unidad administrativa: la Intervención. Referente a esta exclusividad, y por la conversión democrática de los ayuntamientos<sup>96</sup>, así como por las razones de eficacia y unidad de control antes expuesta, se elimina de las competencias de los secretarios la emisión de las advertencias de ilegalidad, desapareciendo, de esta forma, su duplicidad con los reparos de la Intervención, que en ocasiones generaba dobles censuras y amonestaciones que eran compartidas por ambos funcionarios, pero en otras llegaba a propiciar situaciones rocambolescas ante la paradoja de presentar advertencias y reparos con criterios diferentes y en sentidos enfrentados, unas favorables y otros desfavorables, o viceversa. La advertencia de ilegalidad de los secretarios tampoco había sido recogida en la Ley 7/1985.

---

<sup>95</sup> Cada ayuntamiento ha optado, desde este RD, por organizar sus servicios de gestión tributaria como mejor ha considerado. Unos, por hacerlos depender y adscribirlos a la Tesorería Municipal, en donde ya recalaba la recaudación, consiguiendo de esta forma una gestión tributaria integral; otros, no adscribiéndolos a ningún habilitado, ni al Tesorero ni al Interventor, constituyendo un servicio independiente sin vinculación jerárquica de estos FGN; y otros han seguido con la configuración antigua de figurar bajo de la dependencia de la Intervención Municipal, aunque esta opción no se encuentre ajustada al ordenamiento jurídico ni fuera la deseada por el legislador.

<sup>96</sup> Recordemos que la atribución de la advertencia de ilegalidad a los Secretarios se hizo en la Dictadura de Primo de Rivera, para controlar a los Alcaldes.

No siempre los Secretarios han aceptado este papel más reducido que les otorga la Ley al excluirles de la emisión de informe sobre las advertencias de ilegalidad, pues los siguen emitiendo, a su consideración. Creemos que tal proceder no es correcto, debiendo sólo emitir informe (jurídico) en los supuestos preceptivos señalados en la norma, o cuando se les solicite expresamente.

El Real Decreto realiza una nueva clasificación de los diferentes puestos de trabajo, señalando, por su especialidad, que la habilitación de carácter nacional es una escala diferenciada de las existentes en la Administración General y en la Administración Especial previstas en el artículo 167 del TRLRL, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986. A los FHN se los estructura en las subescalas de Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención.

Desaparecen los Cuerpos nacionales creados por la Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935, integrando<sup>97</sup> a los funcionarios de estos Cuerpos Nacionales (Secretarios, Interventores y Depositarios) en las distintas subescalas de FHN recién instauradas, para lo que se deroga la anterior ordenación contenida en el Decreto 687/1975, de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los Cuerpos Nacionales de Administración Local. Contempla también la selección y formación de estos funcionarios, así como las convocatorias de méritos para provisión de puestos.

Por el Real Decreto 1437/1987, de 25 de noviembre, se refunden el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estudios de Administración Local (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1987).

La Resolución de 12 de diciembre de 1987, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, aprueba las bases generales y los programas a que deberán ajustarse las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a las Subescalas de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, (BOE núm. 305, de 22 de diciembre de 1987), y por Resolución de 14 de diciembre de 1987, del

---

<sup>97</sup> Disposición Transitoria Primera. “Los funcionarios pertenecientes a los extinguidos Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local se integrarán en las subescalas a las que se refiere el artículo 20 del presente Real Decreto...”.

Instituto Nacional de Administración Pública, se aprueba la primera convocatoria (conjunta) que rige las pruebas para el acceso a la Subescala de Intervención-Tesorería de la escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional (BOE núm. 306, de 23 de diciembre de 1987). Tras la integración de Interventores y Tesoreros las siguientes convocatorias que rigen las pruebas de acceso se unifican.

El RD también prevé un régimen de garantías para los FHN, que gozarán del derecho a la inamovilidad en la residencia y no podrán ser destituidos de sus puestos ni separados del servicio sino por resolución del Ministro para las Administraciones Públicas. Completa el apoyo que el legislador otorga a estos funcionarios al señalar que quien ostente la responsabilidad administrativa de cada una de las funciones tendrá atribuida la dirección de los servicios encargados de su realización, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación en materia de organización y dirección de sus servicios administrativos, art. 1.3.

Además del cambio de denominación de Depositario a Tesorero, esta nueva regulación supone un avance en el contenido y funciones de dicho puesto, que había ido perdiendo capacidades hasta quedar en un mero despachador de pagos y que ahora retoma cierta amplitud.

No obstante, aunque la regulación de las atribuciones es mucho más escueta que la contenida en el anterior marco jurídico fijado en el Decreto de 30 de mayo de 1952, que contenía un gran desarrollo casuístico de cometidos, generó una especie de vacío competencial que no se ha sabido llenar con una interpretación lógica y sensata del derogado Decreto de 1952, cuyo contenido, en esencia, seguía siendo completamente válido pero olvidado.

El RD 1174/1987 ha sido derogado 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, BOE núm. 67, de 17 de marzo de 2018.

**10.62. Año 1988. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales**

Tras ser aprobada en la Cortes y sancionada por el Rey D. Juan Carlos en el Palacio de La Zarzuela, Madrid, a propuesta del Presidente del Gobierno D. Felipe González, fue publicada en el BOE núm. 313 de 30 de diciembre de 1988.

En el capítulo II del Título VI se aborda, bajo la rúbrica “De la Tesorería de las Entidades locales”, el desarrollo de sus funciones, artículos 175 al 180. En estos preceptos se ha consolidado ya el cambio de denominación de la dependencia, y, lo que antes era conocido como Depositaria, ahora se denomina Tesorería.

Lo que primero plasma la Ley es su delimitación, de qué se compone la Tesorería, importante precisión que hasta ahora no se había elaborado, y que es determinante para ajustar el alcance de sus funciones; además, establece que está constituida por “todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias”.

Somete las disponibilidades de la tesorería y sus variaciones a intervención y al régimen de contabilidad pública (funciones que competen al Interventor municipal) y que implican, por una parte, su control y, por otra, el registro de todas las operaciones.

Las funciones atribuidas a la Tesorería de las EELL se contienen en el artículo 177. Prácticamente se han mantenido hasta la actualidad, pues si bien la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales ha sido sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el TRLHL, las funciones de la Tesorería contenidas en el artículo 196 de esta última norma son exactamente las mismas que las que figuraban en el 177 de la Ley 39/1988.

Frente a la última regulación de las funciones de Tesorería contenidas en el Real Decreto 1174/1987, que desarrollaba las previsiones contenidas en la Ley 7/1985 y el Real Decreto Legislativo 781/1986, ambas disposiciones concernientes al régimen local general, ahora surge una ley especial por razón de la materia, la Ley de Haciendas Locales, que describe de manera diferente, aunque muy parecida, sus funciones. De esta

forma, si con el Decreto 1174/1987 era manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad, ahora, con la LHL, es “centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias”, que se hace con la finalidad de servir, y he aquí la relevancia, al principio de unidad de caja, que por primera vez se menciona, y que viene a suponer una ruptura con el sistema de disposición de fondos existente hasta la fecha, cuyo funcionamiento era el contrario: cada cantidad de fondos tenía un destino y a ese debía de ser empleado.

Este principio de unidad de caja revoluciona la gestión de la Tesorería al posibilitar que se produzca una separación conceptual entre fondos (liquidez) y crédito consignado en la partida presupuestaria, desvinculando los primeros de los segundos, de tal forma que puede existir liquidez y no existir crédito para acometer un gasto, y también todo lo contrario, puede existir crédito en una partida o aplicación presupuestaria y no existir liquidez de fondos municipales para satisfacer el pago que conllevaría la aprobación de dicho gasto, de ahí la importancia de vincular este principio de unidad de caja con el de planificación financiera.

De la misma forma, si con el Decreto 1174/1987 era “la formación de los planes y programas de tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones”, ahora, con la Ley de Haciendas Locales, es “distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones”, lo que ha llevado a algunos tesoreros a obviar la planificación que, de forma expresa, se recogía en el decreto anterior, desconociendo que cualquier distribución temporal que quiera proyectarse necesita de instrumentos como presupuestos de tesorería, planes y programas para llevarla a cabo.

En cuanto a la función genérica de la Tesorería, con el Decreto 1174/1987 era contemplada como la realización de cuantos cobros y pagos corresponda a los fondos y valores de la Entidad, y, ahora, con la Ley de Haciendas Locales es recaudar los derechos y pagar las obligaciones, una distinta terminología que no altera el contenido.

La Ley de Haciendas Locales menciona dos nuevas funciones que no estaban señaladas en el Decreto 1174/1987: responder de los avales contraídos y realizar las demás funciones que se deriven o relacionen con las anteriormente enumeradas; esta cláusula de subsidiariedad posibilita que tareas colaterales que no se encuentren asignados a ningún funcionario o unidad, no asumidas por nadie, puedan llevarse a cabo por la propia Tesorería por razones de proximidad y eficacia.

Nada se indica sobre la jefatura de los servicios de recaudación ni de lo que el servicio de recaudación comprende, ni mucho menos de la gestión tributaria, extremo este último ante el que se sigue guardando silencio. Hay que entender, en consecuencia, que el Decreto 1174/1987 sigue vigente en todo lo que no se oponga a la nueva LHL 1988.

La Intervención de las EELL tiene atribuido, por el artículo 185, llevar y desarrollar la contabilidad financiera, con lo que decae la aplicación de lo que disponía el artículo 6 del Decreto 1174/1987 que atribuía a los tesoreros la llevanza de la contabilidad en su dependencia.

Llama la atención que en una norma con rango de Ley se fije una clasificación o tipología de posibles cuentas que se pueden concertar con las entidades financieras (cuentas operativas de ingresos y pagos, restringidas de recaudación, restringidas de pagos y cuentas financieras de colocación de excedentes de Tesorería), debido quizás a que ya no existen, como anteriormente, normas de rango inferior como reglamentos o Instrucciones que desarrollen estos aspectos, que son más de funcionamiento interno.

Por otra parte, el hecho de que las operaciones de endeudamiento a corto plazo estén dentro del título que regula la *Tesorería de las Entidades Locales* ha llevado a muchos tesoreros a considerar que las de crédito o corto plazo estaban atribuidas a la Tesorería en el ejercicio de la función de gestión del endeudamiento. La no atribución expresa de estas y otras funciones genera roces con otras áreas municipales que sería deseable evitar. De existir exclusivamente como puestos de dirección local los de Secretario, Interventor y Tesorero (como ocurre en la inmensa mayoría de los municipios españoles) y de que todas las unidades administrativas se encuentren bajo una de estas tres dependencias, al Tesorero le competiría ser la unidad gestora de todas las

operaciones de endeudamiento, ya sean a corto o largo plazo, todo ello sin perjuicio del informe posterior que, en el ejercicio de la función de control, tiene que emitir preceptivamente el Interventor, según queda establecido en el artículo 53.1 de la Ley<sup>98</sup>.

Otra mención está referida a que las entidades locales pueden rentabilizar sus excedentes de tesorería sin atribución expresa de dicha función a ninguna dependencia. No obstante, razones obvias que podrían tener su sustento en la cláusula residual de competencias del artículo 177.1.e, nos llevan a la consideración de que debe ser la Tesorería Municipal la unidad gestora que instruya estos expedientes, pues conoce, por mor de la planificación financiera y los presupuestos de Tesorería que realiza, las necesidades de liquidez, así como prevé el sobrante o exceso que una gestión adecuada de dichos fondos conllevaría a su rentabilización. Distinto será el procedimiento administrativo para la colocación de los fondos en una entidad financiera, pues aunque pudiera considerarse que tal actuación se sustenta sobre un contrato privado ajeno a la contratación administrativa, entendemos que debe respetar los principios a los que está sometida una administración pública al contratar, tales como el de igualdad, publicidad, concurrencia, etc., sin perjuicio, todo ello, de la aplicación de la teoría de los actos separables y de que el procedimiento sea administrativo hasta la adjudicación, para posteriormente tener una ejecución y efectos de naturaleza privada.

Se posibilita que las entidades locales puedan dictar normas (reglas especiales) para el ingreso de la recaudación de sus recursos. Si bien este precepto tiene corto alcance pues las regulaciones que pueden llegar a dictar los ayuntamientos son de contenido muy reducido, no afecta a la materia sustantiva ni procedimental recaudatoria de forma general, muy normalizada con los cuadernos bancarios aprobados por la Asociación Española de la Banca (AEB) y la Confederación de Cajas de Ahorro, que tienen ya establecidos procedimientos y canales muy estandarizados de comunicación e intercambio de ficheros.

---

<sup>98</sup> Artículo 53.1 de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales: “La concertación de toda clase de operaciones de crédito deberá acordarse por el Pleno de la Corporación previo informe de la Intervención, en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la Entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquellas se deriven para la misma”.

Aunque se regula la posibilidad de que existan cajas de efectivo, de la situación de este precepto en la norma (art. 178.2) se aprecia como una posibilidad residual que debe darse cuando sea necesaria y no haya podido ser cubierta con los distintos tipos de cuenta que permite concertar el apartado anterior de ese mismo artículo. Ya no se pretende una centralización de fondos en la Casa Consistorial, como se citaba en leyes anteriores —en una caja fuerte bajo la custodia del Tesorero y que solo se abriera con la concurrencia necesaria de tres llaves, cada una en posesión de un clavero (Ordenador, Interventor y Tesorero)—, pues no es concebible que todos los fondos municipales estén en una caja fuerte dentro de la propia Corporación dado que el resultado pretendido se obtiene mediante la aplicación del principio de unidad de caja. El legislador confía en las entidades financieras y, sin imponerlo, facilita que se puedan concertar servicios financieros de la Tesorería con entidades de crédito y ahorro. No se concibe la existencia de cajas de efectivo si estas no son necesarias (de ahí la mención a las limitaciones que se establecerán reglamentariamente). La realidad demuestra que las cajas de efectivo que solían encontrarse en las Casas Consistoriales, en donde se venían cobrando recibos e incluso realizando pagos, han ido desapareciendo paulatinamente, máxime tras la entrada en escena del euro y del período transitorio de la doble moneda (pesetas/euro) por las incidencias que generaban las diferencias en el cuadro del arqueo diario.

Todos estos preceptos también se aplican a los Organismos Autónomos que el Ayuntamiento constituya, lo cual es una garantía de su buen funcionamiento, sobre todo si al frente de las funciones de Tesorería de dichos OOAA se sitúa un funcionario de habilitación nacional, extremo que no se menciona y que ha sido generador de conflictos.

Por último conviene citar que la Ley de Haciendas locales, consciente de sus limitaciones en cuanto a regulación en esta materia y a la imposibilidad de abarcar todo lo predecible, practica una aproximación de la Tesorería de las entidades locales a la ordenación del Tesoro público estatal, estableciendo una remisión en su artículo 175.3 a las normas del título V de la Ley General Presupuestaria<sup>99</sup>, que se aplicarán con carácter supletorio a todo lo que no se encuentre dispuesto en la Ley 39/1988. Estos preceptos disponen:

---

<sup>99</sup> Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

## TITULO V Del Tesoro Público

### Art. 115.

Constituyen el Tesoro Público todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Administración del Estado y de los Organismos autónomos, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

### Art. 116.

Las disponibilidades del Tesoro Público y sus variaciones quedan sujetas a intervención y al régimen de la contabilidad pública.

### Art. 117.

Son funciones encomendadas al Tesoro Público:

- a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones del Estado.
- b) Servir el 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 y en el territorio las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones del Estado.
- d) Contribuir a que el sistema financiero nacional tenga el conveniente grado de liquidez en cada coyuntura.
- e) Intervenir en los mercados de capitales, dinero, valores y divisas, cuando las circunstancias lo aconsejen y para contribuir al funcionamiento normal de los mismos.
- f) Responder de los avales contraídos por el Estado según las disposiciones de esta Ley.
- g) Realizar las demás que se deriven o relacionen con las anteriormente enumeradas.

### Art. 118.

1. El Estado mantendrá una cuenta corriente a la vista del Tesoro Público en el Banco de España, sin interés, que podrá presentar saldo, tanto a favor del Tesoro como a favor del Banco.

Esta cuenta corriente será única, sin perjuicio de que, por conveniencias de gestión del Tesoro Público o del Banco de España se divida en las subcuentas que se estime conveniente.

2. Todos los ingresos y pagos del Estado y de los Organismos autónomos se centralizarán en el Banco de España, sin perjuicio de la posible mediación en aquéllos de las Tesorerías del Estado. En el caso del Estado dicha centralización se realizará a través de la cuenta prevista en el número anterior; en el caso de los Organismos autónomos, a través de sus cuentas corrientes en el Banco de España, que se agruparán en el balance del Banco, en una rúbrica general de «Organismos autónomos de la Administración del Estado».

3. El Banco de España realizará aquellas funciones relacionadas con el servicio financiero de la Deuda del Estado que el Ministro de Economía y Hacienda acuerde encomendarle.

4. El Banco de España prestará gratuitamente los servicios a que se refieren los números anteriores de este artículo.

### Art. 119.

1. Las Entidades de crédito podrán prestar servicios de mediación en los ingresos y pagos del Tesoro Público.

2. No obstante lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior, la Administración del Estado y sus Organismos autónomos, atendida la especial naturaleza de sus operaciones o el lugar en que hayan de realizarse, podrán abrir cuentas en Entidades de crédito distintas del Banco de España, siempre que así se autorice, con carácter previo, por el Ministerio de Economía y Hacienda. Dicha autorización será individualizada y fijará las condiciones de utilización de la correspondiente cuenta.

3. El Ministerio de Economía y Hacienda podrá ordenar la cancelación de las cuentas citadas en el número 2 anterior o paralizar su utilización cuando se compruebe que no subsisten las razones que motivaron su apertura o que no se cumplen las condiciones impuestas para su uso.

4. El Ministro de Economía y Hacienda podrá suscribir convenios con las Entidades de crédito, tendentes a determinar el régimen de funcionamiento de las cuentas en que se encuentren situados los fondos del Tesoro y, en especial, el tipo de interés al que serán retribuidas, las comisiones a pagar, en su caso, por el Tesoro y las obligaciones de información asumidas por las Entidades de crédito.

Art. 120.

El Ministro de Economía y Hacienda, en relación con las cuentas abiertas en Entidades de crédito a las que se refiere el artículo anterior, podrá recabar, del Órgano administrativo gestor, del Organismo autónomo titular o de la correspondiente Entidad de crédito, cualesquiera datos tendentes a comprobar el cumplimiento de las condiciones en que se autorizó la apertura de la cuenta.

Art. 121.

En las condiciones reglamentariamente establecidas, los ingresos y los pagos del Tesoro Público podrán realizarse mediante efectivo, cheque, transferencia bancaria, giro postal o cualesquiera otro medio de pago, sea o no bancario. Se faculta al Ministro de Economía y Hacienda para establecer que, en la realización de determinados ingresos o pagos del Tesoro Público, sólo puedan utilizarse determinados medios de pago.

Puede notarse la gran influencia que ejerció la Ley General Presupuestaria, de fecha 23 de septiembre de 1988, sobre la Ley de Haciendas Locales que fue aprobada tan sólo tres meses después, el 28 de diciembre; de ahí que parte de los preceptos de esta son traslación casi íntegra de los de aquella, que ocasiona, de esta forma, una mayor conexión entre lo local y lo estatal en esta materia.

**10.63. Año 1990. Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos**

Se publica en el BOE núm. 101, de 27 de abril, este Real Decreto que tiene un triple propósito: primero, el acercamiento en materia presupuestaria de las Entidades Locales a la Ley General Presupuestaria; segundo, el ánimo didáctico en la redacción del articulado, ejerciendo de docente mediante la introducción de muchas definiciones y aclaraciones, y tercero, otorgar autonomía y capacidad de autorregulación normativa a las EELL, a las que se remite continuamente.

Si la Tesorería de las EELL regulada en la Ley 39/1988 ya había supuesto un acercamiento a la normativa del Tesoro del Estado contenida en la Ley General Presupuestaria, el presente RD establece una aproximación del régimen presupuestario de las EELL a la regulación estatal contenida también en dicha Ley; la normalización y el uso de la técnica presupuestaria del Estado obligan a dictar una norma con eminente carácter didáctico, consecuencia de la trascendente y relevante modificación producida en el ámbito presupuestario de los Entes Locales, que aboga por que la forma de proceder de la Administración estatal en materia presupuestaria se traslade al ámbito local.

En cuanto a los aspectos que nos interesan resaltar, además de la posible delegación del Presidente de la Entidad Local de sus funciones de ordenación de pagos (art. 21.3 y 34.2 Ley 7/1985), con este RD desaparecen los mandamientos o libramientos de pago y de ingreso que venían siendo recogidos en toda la normativa anterior. A partir de este momento tan solo existirán, en el ámbito de los pagos y en cuanto implican salida de fondos, órdenes de pago, y será la ordenación del pago el acto (administrativo) “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”. Señala el contenido que la orden de pago debe, mínimamente, contener: importes bruto y líquido, identificación del acreedor, banco del perceptor, etc., y que la orden debe acomodarse al plan de disposición de fondos.

**10.64. Año 1990. Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación**

Transcurridos veintidós años desde la publicación del Decreto 3154/1968 que regulara el anterior RGR, se sanciona en Madrid, el 20 de diciembre de 1990, siendo Ministro de Hacienda D. Carlos Solchaga Catalán, este RD 1684/1990 que aprueba el RGR, publicado en el BOE número 3, de 3 de enero de 1991. Es imprescindible, antes de abordar su análisis, señalar el gran cambio que experimentó la función recaudatoria estatal en los últimos años, fruto de la semilla que supuso el Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprobaba el Estatuto Orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda, que estaba encomendado anteriormente, en buena parte, a entidades concesionarias y recaudadores privados. A partir del 1 de enero de 1970, fecha de entrada en vigor del D. 3286/1969, se establece un régimen mixto, en donde solo se contemplaba como funcionario al titular de la recaudación, que podía ayudarse de personal contratado por él, auxiliares y agentes que no ostentaban la condición de funcionarios sino la de personal laboral. Posteriormente, el Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública, vino a completar la transición al establecer la asunción completa de la gestión recaudatoria por los órganos ordinarios de la Hacienda Pública.

Mientras que en el Estado se prestaba en toda su extensión organizativa y de recursos personales el servicio recaudatorio por funcionarios públicos, en la Administración Local la situación era muy diferente, hasta el punto de que las sucesivas leyes anuales de presupuestos venían ofreciendo a las corporaciones locales la posibilidad de asumir la recaudación de los tributos locales por sus propios medios o permitir que el cobro continuara llevándose por los servicios recaudatorios del Estado, asumiendo los ayuntamientos el coste del servicio<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> A título de ejemplo puede citarse el art. 74 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1984), el cual establece la “Opción para asumir los Ayuntamientos la recaudación en período voluntario y ejecutivo de las deudas que se especifican”.

1. Los Ayuntamientos podrán optar por asumir el cobro en período voluntario y ejecutivo de las deudas que vienen recaudándose por recibo, así como el de las liquidaciones de ingreso directo por las

Los artífices de esta norma consideran que el anterior RGR está *envejecido* y deben rejuvenecerlo aprobando otro Reglamento que contenga una nueva visión, sobre todo en lo que afecta a los procedimientos de la Administración financiera española que ha sufrido un enorme cambio cualitativo y cuantitativo desde 1968. Por otra parte, la nueva realidad social se apoya en la Constitución Española, que es diez años posterior al reglamento que se deroga, y esta ha creado una nueva organización territorial del Estado con una incidencia clara en el ámbito del nuevo RGR. La propia CE establece una serie de principios presupuestarios y tributarios que deben tener reflejo en toda la normativa que regula la actividad financiera del Estado, de la que no se puede esconder este Reglamento.

El legislador considera que era indispensable este nuevo texto normativo pues, aún a pesar de las modificaciones estructurales descritas, faltaba su plasmación sistemática en una disposición “ya que el reglamento anterior había quedado por completo inadaptado a la estructura real de la función recaudatoria”.

Este RGR es una norma de desarrollo de las leyes que regulan los tributos y demás recursos de derecho público y, en especial, de la LGP<sup>101</sup> y de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (principalmente del capítulo V del título II, y del capítulo V del título III); su contenido es, principalmente, procedimental. Al igual que en el anterior reglamento, predominan las referencias expresas a los órganos de la Hacienda Pública general frente a las demás Haciendas territoriales, por la razón, fácilmente comprensible, de la variedad orgánica y por respeto a su autonomía.

---

contribuciones territoriales, rústica, pecuaria y urbana, o porque dicho cobro continúe llevándose a cabo por los servicios recaudatorios del Estado.

2. La opción por el cobro a cargo de los servicios del Estado se entenderá ejercitada de forma automática por los Ayuntamientos, excepto por aquellos que así lo acuerden en Pleno y lo comuniquen al Ministerio de Economía y Hacienda antes del 1 de marzo de 1985.

3. En los supuestos en que la recaudación continúe llevándose a cabo por los servicios recaudatorios del Estado, las Corporaciones Locales asumirán el coste correspondiente a dichos servicios.

4. Se autoriza al Gobierno para dictar las normas de desarrollo y aplicación de cuanto se establece en el presente artículo.

<sup>101</sup> LGP texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (principalmente del capítulo I del título I).

Ya no existe un reglamento específico para las Haciendas Locales que regule, además de la parte sustantiva tributaria, la parte procedimental de liquidación, recaudación, inspección, etc. El Estado dicta un reglamento para su Administración, la central, en el ámbito procedimental recaudatorio, y tiene carácter de aplicación directa a las EELL, a las que deja el ejercicio de la potestad autoorganizativa para que decidan por qué órganos locales se van a llevar a cabo esas competencias y la posibilidad de que la materia de aplazamientos y fraccionamientos de pago contenida en el RGR se aplique con carácter supletorio para el caso de que la Entidad Local no lo tenga regulado.

Este reglamento de 1990 deroga, entre otras disposiciones, el Decreto 3154/1968, por el que se aprobaba el anterior RGR, y el Decreto 2260/1969, por el que se aprobaba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad. Asimismo, este reglamento se deroga con efectos de 1 de enero de 2006 por el RD 939/2005, de 29 de julio, que aprobará un nuevo Reglamento General de Recaudación, vigente en la actualidad.

#### **10.65. Año 2003. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, medidas para la modernización del gobierno local**

Esta Ley modifica la anterior Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, introduciendo un nuevo Título X que va dirigido a establecer un régimen singular de organización y funcionamiento de aplicación obligatoria a los municipios de gran población. Fue publicada en el BOE número 301, de 17 de diciembre de 2003, tras ser sancionada por el Rey D. Juan Carlos en Madrid, a propuesta del Presidente de Gobierno D. José María Aznar.

Estos preceptos, en consecuencia, no son de aplicación a todas las entidades locales, sino solo a las que se les otorga la calificación de municipios de gran población. El artículo 121 señala, al fijar el ámbito de aplicación, cuáles son los municipios que deben ser considerados como tal, y establece que este régimen específico es de aplicación a los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las asambleas legislativas correspondientes.

Esta norma, que inicialmente fue pensada para dar relevancia y cierto trato de singularidad a municipios como Madrid y Barcelona<sup>102</sup>, fue ampliando su ámbito de aplicación en la tramitación parlamentaria, y rebajando paulatinamente la inicial población requerida hasta llegar, en su redacción final, a la cifra de 250.000 habitantes, lo que supone una distancia considerable de su punto de partida y un aumento enorme de su ámbito de aplicación.

Algunos ejemplos de obligatoria aplicación de dicho régimen que no encontrarían justificación objetiva son, por ejemplo, aquellos municipios capitales de provincia que tienen una población inferior a 175.000 habitantes, límite que consideramos ya de por sí bastante reducido y que podría no justificar la nueva organización que la norma requiere.

Como se ha mencionado, también se posibilita la entrada de este régimen a los ayuntamientos que voluntariamente quieran solicitarlo cuando su población supere los 75.000 habitantes, siempre que, previa acreditación de ciertas circunstancias, así lo aprueben por Ley sus respectivas Asambleas Legislativas Autonómicas. Varios han sido los municipios que han solicitado el acogimiento a este régimen sin la existencia de estudios organizativos de lo que conllevaría dicho cambio, ni siquiera de las mínimas estimaciones de costes que informarían, al menos, de los nuevos gastos que habrían de acometerse, circunstancia que ha determinado que, en algún caso, cierto ayuntamiento haya solicitado salir de este régimen... que él mismo solicitó<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> A los municipios de Madrid y Barcelona no se les aplica el régimen dispuesto en el Título X pues tienen una regulación singular contenida en las Leyes 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

<sup>103</sup> El Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina, en la sesión de 21 de marzo de 2004, solicita acogerse al régimen del Título X de la LRBRL y que las Cortes de Castilla La Mancha declaren a Talavera como municipio de gran población. Las Cortes de CLM otorgan a Talavera la calificación de municipio de gran población mediante la Ley 9/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población, publicada en el BOE del 16 de febrero de 2005. Posteriormente, el Pleno adopta un nuevo acuerdo de fecha 28 de junio de 2012 en el que revoca el acuerdo del Pleno de 2 de marzo de 2004 de inclusión de Talavera en el régimen de municipios de gran población y solicita a las Cortes de Castilla La Mancha la aprobación de la Ley por la que deje sin efecto la inclusión de Talavera en dicho régimen de municipios.

Algunos ayuntamientos que se acogieron voluntariamente a este régimen luego procuran la no aplicación de la organización obligatoria que este impone, aprobando ordenanzas o reglamentos contrarios a lo que establece la Ley y olvidando el principio *legem patere quem ipse fecisti*<sup>104</sup>, “padece, sufre, la ley que has hecho”.

El Alcalde en los municipios de gran población tiene menos atribuciones gestoras que el Alcalde de régimen común, al existir una Junta de Gobierno con amplias facultades ejecutivas; no pierde la competencia de ser el Ordenador de pagos del Ayuntamiento, así como, al igual que en los municipios de régimen común, el que reconoce y liquida las obligaciones. “En resumen, los municipios de gran población dispondrán de una organización más profesionalizada pero bastante más compleja, lo que supone y exige mayor dotación presupuestaria para personal y órganos directivos” (Redacción El Consultor, 2017).

Poco aporta esta Ley al régimen de atribuciones específico del Tesorero, que sigue manteniendo las competencias señaladas en la LHL 1988, pero sí efectúa una reorganización global del área económica y establece la creación de unos órganos obligatorios y la posibilidad de crear otros voluntarios, que, a la postre, van a incidir notablemente en una posible traslación al Tesorero de nuevas competencias, además de alterar algunas atribuciones esenciales en el resto de los funcionarios de habilitación nacional, secretarios e interventores.

Al Secretario del Ayuntamiento lo traslada a ejercer de Secretario del Pleno; instaure que la fe pública de la Junta de Gobierno Local sea acreditada por un Concejal, extremo novedosísimo e inimaginable hasta la fecha, el cual deberá apoyarse en un funcionario de habilitación nacional denominado “órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-secretario de la misma”, art. 126.4.

---

<sup>104</sup> Principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, recogido, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 1995. FD 3º: “Es, por último, principio esencial del Estado de Derecho que las autoridades respeten en su conducta concreta las normas generales que han establecido ellas mismas en forma general («Tu, legem patere quem ipse fecisti»), como reconoce el artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (LRJAE), a cuyo tenor, «las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan grado igual o superior a éstas”.

A la Intervención municipal la relega al ejercicio de su función natural por excelencia, la fiscalización y el control, excluyéndola de otras funciones colaterales que venía ejerciendo, como la función contable y la presupuestación, que ya no deben ser desplegadas por la Intervención. No se cita a la gestión tributaria porque, sencillamente, ya no debía ser ejercida, ni siquiera en los municipios de régimen ordinario, por la Intervención.

Volviendo a aspectos que pueden afectar a la Tesorería, aborda la gestión económico-financiera en las EELL por primera vez, hecho relevante habida cuenta de que en normas anteriores solo figuraba mencionada de forma general, y señala ahora los criterios a los que tiene que acomodarse. Por otra parte, al separar las funciones de contabilidad y fiscalización de la gestión económico-financiera, se abre un panorama de nuevas atribuciones que pueden recaer en la Tesorería, como las mencionadas de contabilidad y presupuestación, con o sin creación de órgano especial. Esto es consecuencia de haber excluido a la Intervención municipal de su ejercicio y seguir estando reservadas a un FHN, por lo que en los necesarios cambios organizativos del área económica suelen ser atribuidas a los tesoreros municipales, salvo que el Ayuntamiento cree otros puestos de FHN para estos cometidos.

Con la función presupuestaria ocurre de forma parecida, está vetada a la Intervención, pero, en este caso, no se reserva su ejercicio a FHN, por lo que puede trasladarse al Tesorero o a un técnico que se designe.

Se posibilita, pues tiene carácter voluntario, la creación de un Órgano de Gestión Tributaria contemplado en el artículo 135. En nuestra opinión consideramos esta medida como el mayor logro en la consecución de una gestión tributaria integral profesional, y es, sin duda alguna, el gran avance en la aplicación eficaz de los tributos, pues se reconoce al titular de dicho órgano<sup>105</sup>, por primera vez, la competencia (propia) para dictar actos

---

<sup>105</sup> La Ley no señala expresamente si el titular de dicho Órgano de Gestión Tributaria debe ser un funcionario de habilitación nacional o puede ser otro funcionario. Nuestra opinión es que, como dicho Órgano incluye, entre sus atribuciones, el ejercicio de la función recaudatoria, y esta se encuentra reservada a funcionario de habilitación nacional, conllevaría que la dirección y titularidad de dicho Órgano recayera,

administrativos en todas las diferentes áreas de gestión tributaria: liquidación, recaudación voluntaria y ejecutiva, inspección, revisión, hecho novedoso que hasta la fecha no había sido explorado ya que tales competencias venían siendo ejercidas por el Alcalde o Junta de Gobierno Local. Tal cambio sitúa a este órgano en un aplicador directo de las políticas tributarias contenidas en las ordenanzas fiscales aprobadas por el Pleno, profesionalizándose, de esta forma, la gestión tributaria.

En el caso de que se cree este Órgano de Gestión Tributaria la función de recaudación y su titular quedan adscritos a dicho Órgano, desgajándose, en este caso, de la Tesorería municipal.

La Ley confiere categoría de órgano administrativo a quienes ejerzan las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación. Los titulares de estos órganos administrativos asumen un plus de responsabilidad en cuanto les competen, como gestores, además del desarrollo de un elenco más o menos extenso de cometidos o funciones y la consecución de una serie de objetivos, dictar actos administrativos con trascendencia frente a terceros.

Con esta Ley nace una nueva calificación de municipios a los que se les va a aplicar un régimen jurídico diferente. Por una parte, tenemos a los municipios de régimen ordinario o común, que son los que han existido hasta la fecha, que no van a tener que efectuar cambio organizativo alguno, y, por otra, los municipios a los que resulte de aplicación el régimen previsto en el título X, a los que se denomina “municipios de gran población”, que deberán efectuar algunos cambios de manera obligatoria y otros de forma voluntaria si lo estiman oportuno. Son, por tanto, muy diferentes las alternativas de organización en el área económica en un municipio de gran población. La organización que se adopte dependerá de la asignación de las funciones que se realice. Las funciones para distribuir son: Fiscalización, Contabilidad, Presupuestación, Gestión Tributaria, Recaudación, Tesorería, Planificación Financiera y Endeudamiento.

---

al menos, en funcionario de igual calificación, pues si no fuera así se produciría una rebaja en la garantía de exigencia, pudiéndose dar la contradicción de que la función recaudatoria fuera desempeñada por FHN de mayor titulación que la que ostentase el titular del Órgano.

La Ley reserva a la Intervención exclusivamente la función de fiscalización, y prohíbe que pueda ejercer cualquier otra. Esto posibilita que el resto de las funciones descritas puedan trasladarse a la Tesorería. Este trasvase íntegro de funciones a la Tesorería puede resultar una temeridad si, como se está observando, no va acompañado de medios personales.

El Ayuntamiento puede crear nuevas plazas y desconcentrar al máximo, siempre que algunas funciones, como la Contabilidad, Recaudación, Tesorería, se presten, inexcusablemente, por un FHN. En fin, cada Ayuntamiento tiene que hacer sus cuentas y diseñar la organización que más le convenga. Se apunta que algunas *uniones* podrían *casar bien*, como, y según las circunstancias de cada entidad, la integración/fusión entre Contabilidad y Tesorería, así como la acumulación entre Gestión Tributaria y Tesorería. Consideramos que la mejor aportación que desde el punto de vista de gestión profesionalizada ha realizado esta Ley ha sido la de otorgar la posibilidad de crear un Órgano de Gestión Tributaria con competencias propias (ya no firma el Alcalde las resoluciones, sino el titular de dicho órgano), lo cual profesionaliza el área tributaria y conduce al ansiado proyecto de una gestión tributaria integral, agrupando bajo una misma dirección los procedimientos de liquidación, recaudación, inspección y revisión tributaria.

Ilustración 5. Diseño de posibles repartos de funciones de mayor a menor desconcentración

FUNCIONES	EN LA ACTUALIDAD	TRAS LA LEY DE MODERNIZACION										
		OPCIÓN 1	OPCIÓN 2	OPCIÓN 3	OPCIÓN 4	OPCIÓN 5	OPCIÓN 6	OPCIÓN 7	OPCIÓN 8	OPCIÓN 9	OPCIÓN 10	OPCIÓN 11
FISCALIZACION	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN
CONTABILIDAD		NUEVO H.N.	TESORERÍA	TESORERÍA	NUEVO H.N.	NUEVO H.N.	TESORERÍA	NUEVO H.N.	TESORERÍA	NUEVO H.N.	TESORERÍA	TESORERÍA
PRESUPUESTACION		OFICINA PRESUPUEST.	OFICINA PRESUPUEST.	OFICINA PRESUPUEST.	TESORERÍA						OFICINA PRESUPUEST.	
GEST. TRIBUTARIA		ÓRG. GEST. TRIBUT	ÓRG. GEST. TRIBUT	GEST. TRIBUT (2*)	GEST. TRIBUT (2*)	GESTIÓN TRIBUTARIA	ÓRG. GEST. TRIBUT		GEST. TRIBUT (2*)			
RECAUDACION		(1*)	(1*)			(2*)	(1*)	TESORERÍA		TESORERÍA	TESORERÍA	
TESORERÍA		TESORERÍA	TESORERÍA	TESORERÍA	TESORERÍA	TESORERÍA	TESORERÍA		TESORERÍA		TESORERÍA	
GEST. FINANCIERA												

Fuente: Este gráfico se ha extraído del Plan de mejora “Propuesta de organización y de atribución de funciones en el área económica del Ayuntamiento de Talavera de la Reina tras su acogimiento al régimen de organización de los municipios de gran población”, que, en el marco del IV Curso de Dirección Pública Local, fue presentado por Emilio Fernández Agüero el 20 de noviembre de 2005.

Debe mencionarse también, como último inciso, que esta Ley preveía en su artículo 137 la creación, con carácter obligatorio, de un Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en los ayuntamientos a los que les fuera de aplicación este título X, y que tal órgano no ha sido creado aún en algunos de ellos que incluso optaron voluntariamente a la aplicación de este régimen, lo que supone la privación de una vía de recurso al interesado y atenta contra la tutela judicial efectiva, como expone Moreno Serrano (2018, pág. 45).

#### **10.66. Año 2003. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria**

La LGT de 1963 había sido objeto de numerosas reformas por diversas leyes sustantivas y por numerosas leyes de Presupuestos generales del Estado<sup>106</sup>; a pesar de las reformas, su adaptación al sistema tributario de la época y al conjunto del ordenamiento español que imponía la Constitución Española de 1978 resultaba insuficiente. Era preciso su revisión en profundidad para adaptarla a los nuevos tiempos y al nuevo régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común que se encontraba contenido en la Ley 30/1992, y para que permitiera recoger, además, los derechos y garantías de los contribuyentes mencionados en la Ley 1/1998. Para dar respuesta a todas estas necesidades se aprueba por las Cortes Generales la Ley General Tributaria, Ley 58/2003, sancionada en Madrid el 17 de diciembre de 2003 por el Rey D. Juan Carlos, siendo Presidente de Gobierno D. José María Aznar López, y publicada en el BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003.

Esta Ley pretendía convertirse en el eje central del ordenamiento tributario, recoger sus principios esenciales y regular las relaciones entre la Administración tributaria y los contribuyentes. Con gran ánimo codificador incorpora preceptos contenidos en otras normas (algunas de las cuales ponían fin a su vigencia<sup>107</sup>) y numerosos preceptos reglamentarios — los de mayor importancia son los de procedimiento de inspección, recaudación, sancionador y revisor—, elevando, en consecuencia, su rango normativo.

---

<sup>106</sup> A partir de 1992 la doctrina del Tribunal Constitucional fue contraria a la reforma de la Ley General Tributaria por estas leyes.

<sup>107</sup> Ponían fin a su vigencia la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, y el Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo.

Por su Disposición derogatoria única esta Ley inhabilita expresamente, entre otras, las siguientes normas:

a) La Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, b) La Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, c) La Ley 34/1980, de 21 de junio, de Reforma del Procedimiento Tributario, d) La Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo, e) El Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo, f) La Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, g) La Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.

La LGT 2003 introduce un término de gran importancia en el funcionamiento del sistema tributario, “aplicación de los tributos”, concepto que engloba tanto las actividades administrativas dirigidas a la información y asistencia al contribuyente, como todos los procedimientos tributarios de gestión, inspección, recaudación, revisión. Esta forma de entender la aplicación de tributos es el germen de la gestión tributaria integral a la que van encaminadas las administraciones tributarias.

Se mencionan los principios de ordenación y aplicación del sistema tributario porque son a los que deben someterse las Administraciones Locales, como Administración tributaria, en la aprobación de sus ordenanzas fiscales.

Por lo demás, se mantienen intactas las atribuciones del Tesorero municipal en el campo tributario, como dictar la providencia de apremio, título ejecutivo que habilita al Ayuntamiento —concretamente a la Recaudación municipal— para dirigirse contra los bienes del deudor; en esta materia se produce un cambio esencial, pues desaparece la certificación de descubierto que con carácter previo a la providencia de apremio expedía el Interventor. Al ser este un tema discutido hemos trasladado su análisis al subapartado 15.8. “¿Han desaparecido las certificaciones de descubierto?”.

#### **10.67. Año 2004. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales**

El Consejo de Ministros aprueba esta disposición el día 5 de marzo de 2004, tras el plazo de un año que se le concediera por la DA 5ª de la Ley 19/2003. El RDL se publica en

el BOE número 59, de 9 de marzo de 2004. La finalidad era aumentar la seguridad jurídica de la Administración tributaria y de los contribuyentes, dotar de mayor claridad al sistema tributario y financiero de las EELL al integrar en un único cuerpo normativo, la Ley 39/1988, las modificaciones realizadas en ella por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y la Ley 51/2002<sup>108</sup>, de reforma de la Ley 39/1988, que supuso una innovación de gran trascendencia en el régimen financiero y tributario de las EELL.

En el capítulo II del Título VI del Real Decreto se abordan, con la denominación “De la tesorería de las entidades locales”, sus funciones, desde el artículo 194 al 199. Los preceptos contenidos en este texto refundido son prácticamente idénticos, como cabía esperar, a los de la Ley 39/1988. Las únicas modificaciones operadas son: la lógica reenumeración de los artículos, acordes a la nueva ordenación del texto refundido, la incorporación de los títulos en cada artículo, y la necesaria concordancia que se debe mantener cuando se citan otras normas (art. 194.3 LGP) u otras remisiones dentro del mismo texto legal (art. 196.2 y 199.1); esta delegación legislativa tiene el alcance más reducido de todo los previstos en el artículo 82.5 CE, se limita a la mera formulación de un texto único, y carece de autorización para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que hay que refundir.

Por la remisión expresa efectuada en el artículo 194.3 del TRLHL resulta de aplicación el capítulo tercero del título cuarto de la Ley General Presupuestaria<sup>109</sup> como normativa del Estado con carácter supletorio. De dicho capítulo, titulado “De la Gestión de la Tesorería del Estado”, podemos señalar, como aspectos relevantes a la materia que nos concierne:

- Que el Estado debe aprobar anualmente un presupuesto monetario que contenga previsiones de ingresos y al que se acomodarán las órdenes de pago (art. 106).

---

<sup>108</sup> No se ha incluido como apartado singular en la evolución normativa la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, pues, aunque dicha Ley realiza modificaciones en el régimen tributario y financiero propio de las Haciendas Locales, en nada afectan a las Tesorerías Municipales o sus atribuciones.

<sup>109</sup> Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, BOE número 284, de 27 de noviembre de 2003.

- El Ordenador de Pagos aplicará criterios objetivos en la expedición de las órdenes de pago, tales como fecha de recepción, importe de la operación, aplicación presupuestaria, forma de pago, etc. (art. 107).
- Con carácter general, los ingresos y pagos de la AGE, sus OOAA y las agencias estatales, se canalizarán a través de cuentas que mantengan en el Banco de España (art. 108.1).
- Con objeto de facilitar la gestión tesorera se puede autorizar a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera para que realice operaciones a corto plazo de colocación de fondos (préstamos, depósito a plazo, adquisición temporal de activos, cuentas tesoreras); también se la podrá autorizar a efectuar operaciones pasivas de tesorería a un plazo no superior a tres meses (estas operaciones pueden ser de crédito, préstamo, depósito, de anticipo de ingresos), y deberán respetar los principios de solvencia, concurrencia, publicidad y transparencia, conforme la operación de que se trate. Todas estas operaciones tendrán carácter no presupuestario (art. 108.2).
- La AGE y sus OOAA podrán abrir cuentas fuera del Banco de España previa autorización de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, con expresión de la finalidad de la apertura y de las condiciones de utilización. Tras la autorización quedará expedita la vía para el inicio del correspondiente expediente de contratación, que se ajustará a lo dispuesto en la normativa sobre contratos del Sector Público mediante procedimiento negociado con un mínimo de tres ofertas y sin necesidad de exigir prestación de garantía definitiva. Los contratos contendrán necesariamente una cláusula de exclusión de la facultad de compensación y el respeto al beneficio de inembargabilidad de los fondos públicos (art. 23).
- Los gastos de administración de las cuentas anteriormente mencionadas pueden reducirse con cargo a los intereses.
- La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera se reserva la facultad de poder ordenar la cancelación o paralización de estas cuentas cuando no subsistan las razones que motivaron su autorización o que no se cumplan las condiciones impuestas para su uso.
- También podrá existir una contratación centralizada con una o varias entidades de crédito con la finalidad de concentrar y optimizar la gestión de los fondos,

debiendo realizarse la apertura de cuentas mediante los contratos derivados del acuerdo marco.

- Como medios de pago se admiten transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros, sean o no bancarios, si bien podrán limitarse o restringirse los medios si así se establece.

#### **10.68. Año 2005. Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación**

De conformidad y en desarrollo de la LGT 2003, se aprueba por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, el nuevo Reglamento General de Recaudación, que se publica en el BOE núm. 210, de 2 de septiembre de 2005, y deroga el Reglamento aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre. Este nuevo RGR tiene, desde el punto de vista objetivo, un ámbito de aplicación más amplio que el contenido en la propia LGT 2003, puesto que no se circunscribe solo al procedimiento de cobro de las deudas y sanciones tributarias, sino que, tal y como disponía el Reglamento hasta ahora vigente, también se dirige a regular el procedimiento de recaudación de los demás recursos de naturaleza pública.

Este RGR no afecta solo al Estado y su Administración Central, sino que también se aplica a otras administraciones tributarias. Resulta de aplicación a las Administraciones Locales por la remisión que hace el artículo 12.1 del TRLHL a que “la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realice de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo”.

Dentro del período analizado (1812-2018), han sido tres los reglamentos generales de recaudación que se han dictado: el aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, el aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, y, por último, el aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, que se encuentra actualmente vigente. Las disposiciones normativas del Estado en esta materia han acabado por imponerse a los reglamentos de haciendas locales.

Nada novedoso aporta al tema tratado este nuevo RGR de 2005, que continua con la senda marcada por la LGT de 2003 de considerar la “aplicación de los tributos” en su integridad, aspecto que desarrollaremos en el subapartado 15.2. “¿Qué diferencia existe entre procedimiento liquidatorio y procedimiento recaudatorio? Gestión tributaria integral”. Los aspectos principales, en cuanto afectan al procedimiento recaudatorio, ya están señalados al comentar la LGT de 2003. Recordemos que ya no se encuentran en vigor los Reglamentos específicos de las Haciendas Locales que se aprobaron en 1924, 1946 y 1952 y que contemplaban las singularidades de las EELL en esta materia, regulando también sus procedimientos; ahora el Reglamento estatal resulta de aplicación directa a las AALL, si bien se permite que éstas puedan establecer los órganos que ejecuten estas atribuciones y ejercer la potestad reglamentaria mediante la aprobación de ordenanzas fiscales.

#### **10.69. Año 2007. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público**

Esta Ley es sancionada en Madrid el 12 de abril de 2007 por el Rey D. Juan Carlos, siendo Presidente del Gobierno D. José Luis Rodríguez Zapatero, y se publica en el BOE de 13 de abril de 2007. Las modificaciones que introduce en cuanto al régimen jurídico y atribuciones de los secretarios, interventores y tesoreros de Administración Local son las siguientes:

- Deroga, por razones sistemáticas de consolidación y unificación normativa, la regulación general que se contenía en el artículo 92 de la Ley 7/1985 y el capítulo III del Título VII del texto refundido de 1986, que en sus artículos 158 a 166 se desarrollaban las disposiciones específicas para los funcionarios con habilitación de carácter nacional; en esta nueva regulación contenida en la Disposición Adicional 2ª se reproduce exactamente el mismo régimen jurídico existente, idénticos principios y competencias, pero todo ello dentro del nuevo marco normativo integrador, por lo que serán de aplicación a estos FHN los principios éticos y de conducta que deben ser tenidos en cuenta por todo empleado público.
- Cambia su denominación de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, FHN, que se había consolidado con el Real Decreto 1174/1987, a funcionarios locales con habilitación de carácter estatal, FHE.

- Atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para la selección de dichos funcionarios. El legislador estimaba que con esta atribución a las Comunidades Autónomas se agilizaría el proceso selectivo, se cubriría con mayor prontitud las plazas vacantes y, además, el Estado ahorraría al no tener que correr con los costes que dicho proceso le ocasionaba cuando este se generaba de forma centralizada.

Esta Ley 7/2007 EBEP ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, publicado en el BOE núm. 261, el 31 de octubre de 2015.

#### **10.70. Año 2012. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**

Esta Ley, conocida por sus siglas LOEPSF, es fruto de la modificación del artículo 135 de la Constitución Española. Esta modificación, efectuada a propuesta del Presidente de Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), se publica en el BOE de 27 de septiembre de 2011. Por su trascendencia reproducimos el artículo 135 de la Constitución Española<sup>110</sup> en su versión inicial y en la definitiva tras dicha reforma. La versión original establecía:

1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.
2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El nuevo artículo 135 de la Constitución Española quedaba redactado así:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

---

<sup>110</sup> Constitución Española, publicada en el BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Como puede apreciarse, nace un nuevo concepto, el de “estabilidad presupuestaria”, imponiéndose, además, una obligación tajante a las Administraciones Públicas: el pago preferente de la deuda pública frente a cualquier otro gasto. Se establece, en consecuencia, la prioridad absoluta del pago de la carga financiera, situación que beneficia a las EEFF al considerar a estas como acreedoras prioritarias.

La CE, que normalmente había sido hasta ahora una norma programática, necesitada de desarrollo para su aplicación, se convierte en norma de aplicación directa, de forma imperativa, de una trascendencia incalculable para los interventores y tesoreros de las EELL, entre otros, al establecer en su modificado artículo 135.3 que “Los créditos para satisfacer

los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta.”

El que este precepto radique en la CE, que es la norma que se encuentra en la cúspide de la jerarquía del ordenamiento jurídico español, tiene enorme trascendencia, y los FHN de las EELL deben velar para que se respete y aplique por la responsabilidad en que podrían incurrir en caso contrario, pues deberían pagar, en primer lugar y antes que nada, la carga financiera de las Corporaciones, tanto intereses como amortización de capital, exista o no exista consignación presupuestaria.

Se prevé que este artículo 135 se desarrolle por Ley Orgánica, que debería estar aprobada antes del 30 de junio de 2012 conforme establecía la Disposición adicional única 1. En el mandato del Presidente de Gobierno D. Mariano Rajoy (PP) las Cortes Generales aprueban esta Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2013), dando así cumplimiento al mandato constitucional.

La LOEPSF considera que la estabilidad presupuestaria es un instrumento indispensable tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público, como para ofrecer a los inversores la seguridad necesaria respecto de la capacidad de la economía española para crecer y atender sus compromisos. El momento histórico que envuelve esta ley es una crisis económica de alcance mundial, agravada por la elevada tasa de desempleo de la economía española, la más alta de los países de la OCDE, con un enorme quebranto de las finanzas públicas que obliga a realizar fuertes ajustes para recuperar “la senda hacia el equilibrio presupuestario y cumplir los compromisos de España con la Unión Europea”, eliminando el déficit público endémico e impulsando la reducción de la deuda pública y las reformas estructurales.

En poco afecta esta norma a las atribuciones de los tesoreros en las entidades locales; si acaso, en las obligaciones de suministro de información que empiezan a imponerse<sup>111</sup> como medio de que Europa tenga conocimiento de la situación económico financiera, y de

---

<sup>111</sup> Esta Ley es punto de partida de las obligaciones de suministro de información que realizan las EELL al Ministerio de Economía.

los controles que van a empezar a establecerse al endeudamiento local, así como a la limitación de la capacidad en general de gasto público, y, sobre todo, el cambio radical que supone al establecer, nada menos que por la Constitución, como acreedor superprivilegiado a las entidades financieras, lo que ha supuesto modificar todos los Planes de Disposición de Fondos que se encontraban aprobados por los ayuntamientos para dar cabida y hacer efectiva la preferencia o prioridad absoluta que la CE predica de las EEFF en el artículo 135.3.

#### **10.71. Año 2013. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local**

Se publica esta Ley en el BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013. Su objetivo era llevar a cabo una profunda reforma de las Administraciones Locales, modificando la LBRL 7/1985 y el TRLHL, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la LOEPSF y sus nuevos principios rectores que debían presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, eficiencia en el uso de los recursos públicos, que requieren de adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local.

Todas estas nuevas exigencias precisan modificar aspectos de funcionamiento y organización de la Administración Local, así como mejorar su control económico-financiero, por ello se somete a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al estatuto jurídico de la Administración Local bajo una triple finalidad: clarificar sus competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones, racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local y favorecer la iniciativa económica privada para evitar intervenciones administrativas desproporcionadas.

Se dictan una serie de instrucciones imperativas que deben cumplirse; de esta forma, como medida de transparencia se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las EELL, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación y conocimiento público. Como medida de saneamiento se establecen unos importes mínimos que deben considerarse como derechos de difícil o imposible recaudación (artículo 193 bis), zanjando de esta forma todas las dudas y vacilaciones que se producían siempre a la hora de determinar estos importes.

Los secretarios, interventores y tesoreros de Administración Local, que bajo la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público se denominaron funcionarios con habilitación de carácter estatal, FHE, vuelven a retomar su anterior denominación, la de funcionarios con habilitación de carácter nacional, FHN.

El artículo 92 de la LRBRL, que había sido derogado por el EBEP (Ley 7/2007, de 12 de abril), que aportaba una nueva regulación de su contenido en la disposición adicional 2ª de dicha Ley, es vuelto a redactar en la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Con la justificación de garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno la Ley entra a regular el régimen de los FHN añadiendo un artículo, el 92.bis a la LRBRL.

Se apoya notablemente a la función interventora, pues las medidas que esta Ley pretende introducir para conseguir un control económico-presupuestario más riguroso no serían eficaces ni se llevarían a la práctica sin este refuerzo de la función interventora en las entidades locales, extremo que se aprecia, por ejemplo, en los artículos 213, que regula el control interno, y 218, por el que el Interventor debe dar cuenta al Pleno de los reparos que haya efectuado, haciendo transparente y pública su gestión.

La atribución que se confirió a las Comunidades Autónomas para la selección de los Funcionarios de habilitación estatal por la LEBEP no dio buen resultado por las escasas convocatorias de oposiciones que convocaron, de manera que se vuelve a hacer recaer en el Estado la selección, formación y habilitación de los FHN.

En cuanto a las atribuciones de los tesoreros se produce un importante cambio en el ejercicio reservado de la función recaudatoria, pues esta Ley 27/2013 incorporó un nuevo artículo en la LRBRL que reproducía lo que disponía la DA 2ª del EBEP, pero yendo más allá que este. Además, en la DT7ª de la Ley incluyó expresamente una limitación de la vigencia de la reglamentación sobre los funcionarios de Administración Local al señalar que esta no sería de aplicación en tanto no se desarrollara la normativa reglamentaria que señalaba el artículo 92 bis, y en aquello que no se opusiera a la Ley, por lo que ya no eran admisibles las excepciones a la reserva de la función de recaudación a los FHN y, en

consecuencia, la función recaudatoria debía ser prestada, sin excepciones, por un funcionario de habilitación nacional.

Sánchez Ondal es bastante crítico con la aportación que esta Ley realiza en materia de recaudación local, que denomina escasa y confusa en los pocos aspectos que toca, como la atribución de competencias recaudatorias a las diputaciones provinciales, la extraterritorialidad o actuaciones fuera del término municipal, la posibilidad de que los municipios ejerzan, por delegación, la recaudación de ingresos estatales o autonómicos, etc. (Aspectos relativos a la recaudación local en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, 2014).

**10.72. Año 2017. 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**

Este Reglamento se publica en el BOE núm. 113 el viernes 12 de mayo de 2017, estableciendo que entrará en vigor el 1 de julio del año siguiente, 2018; importantísima disposición que inicia el desarrollo específico de la función interventora de control interno, a la que se dedica singularmente con el fin de reforzarla en las EELL, y determina unos procedimientos de control económico-presupuestarios más rigurosos.

De los tres funcionarios de habilitación nacional existentes este es el primer reglamento que desarrolla con detalle y profusión el ejercicio de la función pública de uno de ellos, la de control interno que realiza el Interventor.

Aunque algunos preceptos puedan generar dudas en su aplicación, lo cierto es que supone un gran avance para la Intervención el hecho de poder contar con un cuerpo normativo propio, si bien deben solventarse las posibles disfunciones que concurren en la norma con interpretaciones sensatas, pues lo contrario podría llevar al bloqueo y a la paralización administrativa, así como al incremento exponencial de la burocracia, que no aportaría valor sino que situaría a la Intervención municipal en un fin considerado en sí mismo, en lugar de en una herramienta de control interno (el más relevante) para llevar a cabo los fines de las EELL.

Este Real Decreto no afecta a las atribuciones de los tesoreros, que siguen ostentando las que venían desempeñando hasta la fecha. Lo que sí tiene importancia es el control que la Intervención va a ejercer de las actividades que realiza la Tesorería. Significativos son en este sentido los artículos 9, 21 y 23.

En el artículo 9 se establece que, aunque la norma general es la fiscalización previa, para el caso de los derechos e ingresos se podrá sustituir por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control financiero posterior, siempre que lo haya acordado el Pleno. Este es el sistema por el que han optado prácticamente la totalidad de los ayuntamientos, pues lo contrario, fiscalizar previamente cualquier tipo de ingreso, no sería eficaz y ralentizaría los procedimientos de cobro, como podemos ver si nos remontamos a épocas anteriores, en donde la Tesorería no podía aceptar ningún ingreso si no estaba previamente expedido el correspondiente mandamiento (de ingreso).

En el artículo 21 se regula la intervención formal del pago, señala su objeto y contenido, y establece que no es válida la *marcha atrás* al prohibir volver a cuestionar fases anteriores del gasto que ya han sido fiscalizadas. La crítica debe limitarse al momento procedimental de la tramitación en el que nos encontremos, por lo que a medida que el procedimiento esté más avanzado irán reduciéndose y serán menores los motivos de reparo que puedan objetarse pues quedarán menos trámites para su conclusión; de ahí que, habiendo sido debidamente fiscalizado el expediente en todas las fases anteriores, ahora solo se deba verificar que las órdenes de pago se dicten por el órgano competente, se ajusten al acto de reconocimiento de la obligación y se acomoden al plan de disposición de fondos.

El artículo 23 regula la intervención material del pago, señala su objeto y contenido, y aprecia que los motivos de crítica son los que corresponden a este momento; la norma posibilita un ejercicio rápido y eficaz de la función interventora, estableciendo que si el órgano interventor encuentra conforme la actuación firmará los documentos que autoricen la salida de los fondos y valores. Su simple firma en el documento de pago (orden de transferencia o cheque) sin hacer observación alguna al respecto, conlleva su fiscalización favorable. Es una especie de fiscalización simplificada a la que se otorga sentido positivo si

no existe reparo motivado y por escrito, que es lo que tendrá que emitir cuando no la encuentre conforme en cuanto a la identidad del perceptor o la cuantía del pago.

Por último, tiene importancia señalar la regulación de los efectos de la omisión de la fiscalización en el artículo 28. El Real Decreto viene a clarificar las dudas que se suscitaban sobre la forma de proceder y el gran problema que generaba a la Tesorería cuando se aprobaban gastos que no habían seguido el circuito normal de intervención previa y se ordenaba efectuar dichos pagos (aprobados) sin fiscalización. Ante el silencio del RD 1174/1987, los tesoreros solían rescatar del limbo el espíritu del artículo 174, apartados 5 y 20, del Decreto de 30 de mayo de 1952:

#### Artículo 174

Serán funciones del Depositario, en relación con el manejo de fondos:

....

5. Comprobar la legitimidad de todos los documentos de pago y suspender estos cuando no los encuentre ajustados a las reglas establecidas, o intervenidos previamente, según corresponda a la índole de la operación a que se refieran, y formular en el acto, de palabra o por escrito, al Interventor, las observaciones convenientes.

...

20. Abstenerse de realizar pago alguno o dar salida a fondos o valores de cualquier clase sin que esté expedido el oportuno libramiento por el ordenador, con la toma de razón del Interventor, ni formalizar ingreso sin el correspondiente mandamiento.

Aunque se considera que esta era la forma de proceder adecuada, era muy cuestionada porque el Decreto de 1952 se encontraba derogado, y en la nueva norma que regulaba el régimen jurídico de los FHN, el RD 1174/1987 no señalaba nada al respecto.

### **10.73. Año 2018. 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**

Se publica este RD en el BOE de 17 de marzo de 2018. La regulación del régimen jurídico de los secretarios, interventores y tesoreros de la Administración Local había sido abordada, de forma colectiva, en otras dos ocasiones anteriores: la primera, mediante el Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios de Administración Local, y la segunda, mediante el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, que deroga el anterior, el cual es derogado, a su vez, por el presente Decreto.

Treintaicinco años transcurrieron para que fuera necesaria la segunda modificación y treintauno para esta segunda.

La sociedad ha evolucionado y, como señala Farfán Pérez (1997), el legislador tenía que dar respuesta y aportar claridad. Es preciso actuar ante las transformaciones que se están produciendo que quiebran el inmovilismo en el que nos encontrábamos. En el área de la Tesorería Municipal el cambio ha sido notable. Podemos citar, a modo de ejemplo, la liberalización de la actividad bancaria y financiera, así como su grado de complejidad, tanto en formas de operar como en tipos de productos activos y pasivos, o como en mercados y nuevos operadores, con la gran influencia que sobre este campo ejercen la trasposición al ordenamiento jurídico español de las Directivas de Servicios de Pago; también deben tenerse en cuenta las enormes necesidades de financiación de las EELL y, a la vez, el ingente volumen de recursos que gestionan, junto a una creciente actividad económica y la introducción de las nuevas tecnologías. Todo ello dinamita las formas clásicas de trabajar y ofrece un panorama totalmente diferente tanto para los ciudadanos como para las Administraciones.

Estas circunstancias, unidas a las que ya existían, sitúan a los tesoreros ante la demanda de detallar y regular sus funciones, así como ante la imperiosa necesidad de adquirir nuevos conocimientos (tanto informáticos como financieros), demanda que debe ir acompañada de la dotación de los correspondientes recursos materiales y medios técnicos (hardware, software) y de la formación adecuada que permitan cubrir las cada vez mayores exigencias de solvencia que se imponen a las EELL, planificando la gestión financiera para poder cubrir los compromisos presentes y futuros predecibles de la Entidad. Es preciso, de una vez por todas, que se aborde la carestía que se viene sufriendo en materia de personal en las tesorerías, que ha ido acaparando y ejerciendo funciones con la misma dotación que arrastraba de antaño cuando su cometido era reducido, y que ahora ha crecido de forma exponencial.

En la exposición de motivos de la disposición se citan los fines que persigue, que son garantizar la profesionalidad de los FHN y reforzar y clarificar las funciones reservadas a estos, permitiendo una gestión más eficaz y homogénea de este colectivo en todo el

territorio nacional. Sin duda la novedad más destacable es que ofrece una descripción detallada y actualizada de las funciones reservadas a los FHN que con anterioridad venían establecidas, de forma un tanto sincrética, en el Real Decreto 1174/1987.

En el momento previo a la normativa aprobada, las funciones de los tres habilitados nacionales en un municipio de régimen ordinario pueden concretarse, de forma resumida, en:

- Secretario: fe pública y asesoramiento jurídico preceptivo.
- Interventor: fiscalización, contabilidad y presupuestación.
- Tesorero: tesorería, recaudación y gestión financiera

Este anterior conciso resumen de atribuciones se quedaba corto a la vista de las actuaciones que se venían ejerciendo y estaba precisado de una actualización. Esta se acomete de similar forma a la que se empleara en el Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprobaba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración Local. De una forma detallada y minuciosa se atribuyen a la Tesorería sus cometidos, algunos de los cuales venía realizando de forma silenciada, por proximidad y eficacia administrativa. Todo esto conduce a un panorama muy diferente al que perdura, con mención de competencias más extensas y concordantes con la realidad, en las que se adjudica al Tesorero, además de las consabidas funciones de realización de pagos, recaudación y gestión financiera (planificación), otras que pueden considerarse novedosas, como gestión de ingresos y endeudamiento, que con sumo detalle se encuentran desarrolladas en el artículo 5, analizado en el capítulo III al tratar las funciones actuales de la Tesorería de las EELL.

Por otra parte, el RD establece en su artículo 15 la posibilidad de que las entidades locales creen puestos de colaboración, siendo esta la primera vez que se contempla tal opción en la norma; consiste en la creación de un puesto de auxilio y colaboración inmediata con el titular de la Secretaría, Intervención o Tesorería, de quien dependerá funcional y jerárquicamente. La mención de que estos puestos también estén reservados a FHN es uno de los motivos que está llevando a considerar al colectivo que incluso las sustituciones de los titulares en los casos legalmente previstos de ausencia deberían ser ejercidas por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y no por técnicos, como se produce en muchos ayuntamientos.

Se refuerza el papel de la Administración General del Estado en relación con los FHN, al asumir esta la selección, formación y habilitación de este funcionariado (artículo 19), incluso la asignación de un primer destino.

El Real Decreto 128/2018 regula que el ejercicio de estas funciones reservadas en las entidades locales menores sea llevada a cabo por el funcionario de habilitación de carácter nacional que desempeñe estas funciones en el municipio al que pertenezca la Entidad de ámbito territorial inferior al municipio, si bien contempla la excepción de que pueda ser desarrollada por un funcionario de carrera de la propia Corporación, que preferentemente pertenezca al Subgrupo A1 o cuente con titulación universitaria, en las Entidades Locales menores con población inferior a 5000 habitantes (Disposición adicional 5ª). Tal exigencia se ha relajado en el artículo 3<sup>112</sup> del Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional.

Creemos que esto viene a reforzar la solvencia de las EATIM ante las posibles causas de disolución, bien por insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos que tienen atribuidos, o por indicios de necesidad económica o administrativa (artículos 44 y 45 TRRL), o también por el supuesto sobrevenido introducido por la DT4ª LRSAL<sup>113</sup> sobre

---

<sup>112</sup> Artículo 3. “Ejercicio de las funciones reservadas en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que sean entidades locales.

El ejercicio de las funciones reservadas en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que sean entidades locales, se ejercerá de la forma que se establezca en la normativa autonómica que les sea de aplicación.

En su defecto, se podrán ejercer por el funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional de la corporación a la que pertenezca la entidad de ámbito territorial inferior al municipio, por funcionario de la corporación, por los servicios de Asistencia de la Diputación Provincial o en defecto de los anteriores, por cualquier otra persona con capacitación suficiente.

Asimismo, se podrán crear puesto o puestos reservados en la entidad local de ámbito territorial inferior al municipio de forma independiente para el ejercicio de las funciones reservadas, que deberán clasificarse por la comunidad autónoma respectiva”.

<sup>113</sup> Disposición transitoria cuarta LRSAL. Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio.

1. Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local.

que las EATIM mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local (desde 1 de enero de 2014) siempre que presenten sus cuentas (referidas al ejercicio 2013) ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución.

Otra modificación relevante se produce en materia de las titulaciones requeridas para el ingreso en cualquiera de las subescalas de la habilitación nacional, pues a partir de su entrada en vigor se requerirá la titulación universitaria exigida para el ingreso en los Cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, de conformidad con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Este régimen de atribuciones afecta tanto a los tesoreros de municipios en régimen ordinario como a los tesoreros en los municipios de gran población a los que les resulta de aplicación el título X de la LRBRL, pues no consideramos que exista un régimen especial de competencias distinto para unos u otros, aunque haya que tenerse en cuenta las singularidades organizativas y de creación de órganos que estos últimos municipios pueden llevar a cabo, con la multitud de diferentes alternativas organizativas por las que pueden optar, como se muestran en la Ilustración 5 que figura en el subapartado 10.65 al analizar la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

---

2. Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución.

3. La no presentación de cuentas por las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva será causa de disolución. La disolución será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada.

La disolución en todo caso conllevará:

a) Que el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado en el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté integrada.

b) Que el Ayuntamiento del que dependa la entidad de ámbito territorial inferior al municipio queda subrogado en todos sus derechos y obligaciones.

## 11. ACONTECIMIENTOS RELEVANTES

Algunos de los hitos relevantes que se han producido durante el recorrido histórico normativo realizado desde 1812 a 2018 y que considero preciso resaltar, son:

1812. En la Constitución de 1812 la figura del Depositario alcanza su mayor reconocimiento al ser aludido expresamente en la norma que ocupa la cúspide del ordenamiento jurídico.

1823. En el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias, se establece por primera vez la obligación de que los depositarios de las diputaciones provinciales constituyan fianza (art. 119).

1823. El Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias, establece, para las diputaciones (artículo 120), que “El oficial mayor de cada Diputación intervendrá en el concepto de contador”, que es el antecedente del Interventor de fondos por las funciones que se le atribuyen.

1840/1843. En la Ley de Organización y Atribuciones de Ayuntamientos de 1840/1843 aparece la obligación de exigir fianzas a los depositarios de las entidades locales, ayuntamientos (art. 61.2). Igualmente, se nombra una nueva figura de forma escueta y breve: el encargado de la intervención de los fondos del común, citado por referencia en dos artículos, el 61.2 y el 69.6, que supone el inicio del ejercicio de la función interventora en los ayuntamientos.

1845. La Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 menciona a los depositarios como mayordomos, artículos 104 y 108, utilizando ambos términos de forma indistinta para denominarlos. Esta Ley otorga la facultad al Depositario de poder negarse a pagar los libramientos del Alcalde (artículo 104).

1845. La Instrucción de 20 de noviembre de 1845, aprobada por Real Orden de 28 de enero de 1846, para los alcaldes y depositarios o mayordomos de los ayuntamientos atribuye a los secretarios, en su calidad de interventores, la contabilidad (art. 3 y 18), la expedición de los

cargarémes (art. 19), reconocer la cuenta del Depositario (art. 21), y vigilar la recaudación (art. 24).

1856. En el artículo 220 de la Ley de Organización y Administración Municipal de 5 de julio de 1856 se establece que todos los fondos municipales ingresarán en la caja única que ha de tener el Ayuntamiento a cargo del Depositario.

1870. La Ley Provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870 establece en su artículo 9 que las certificaciones de débitos que expidan los interventores tienen fuerza ejecutiva para proceder contra los bienes y derechos de los deudores que no hayan pagado en período voluntario.

1870. La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 exonera a los Concejales de prestar fianza cuando estos sean nombrados depositarios al no haber persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, art. 149.

1876. La Ley de 16 de diciembre de 1876, que reforma las leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870, establece que en las poblaciones cuyo presupuesto de gastos no baje de 100.000 pesetas habrá un Contador de fondos municipales que será nombrado por el Ayuntamiento entre los que hubiesen aprobado en oposición pública.

1886. La Real Orden de 31 de mayo de 1886 por la que se unifica el sistema de contabilidad establece que desde primeros de julio de 1886 se llevará la contabilidad de las Corporaciones provinciales y municipales por el sistema de partida doble.

1897. Por el Real Decreto de 18 de mayo de 1897 se aprueba el primer Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales.

1900. El Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 aprueba el primer Reglamento de Secretarios de las Diputaciones provinciales juntamente con el de Contadores de fondos provinciales y municipales.

1924. El Estatuto municipal aprobado el 8 de marzo de 1924 menciona por primera vez la posibilidad de que los fondos municipales puedan estar en bancos o sociedades de crédito (art. 565). Además, se cambia la denominación de Contador por la de Interventor de fondos.

1924. El Real Decreto de 23 agosto de 1924, que aprueba el Reglamento de la Hacienda municipal, contiene un importante desarrollo para las Haciendas locales.

1930. El Real Decreto número 1495, de 10 de junio de 1930, aprueba el primer Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de fondos de administración local y menciona, por primera vez, el escalafón o relación de los depositarios de fondos, art. 22.

1931. El Decreto de 16 de junio de 1931 que revisa normas aprobadas por la Dictadura extingue el Cuerpo de Depositarios creado por el Real Decreto del 10 de junio de 1930.

1935. La Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935 crea los Cuerpos nacionales de Secretarios e Interventores, aunque no atribuye el calificativo de *nacional* a los depositarios. Establece, igualmente, que se crearán Escalafones de las diferentes clases de funcionarios locales.

1935. La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 desarrolla los Cuerpos nacionales de Secretarios e Interventores en los artículos 171 y 178, respectivamente, y crea una Escuela de funcionarios de Administración Local en donde se seleccionará y formará a los funcionarios de dichos Cuerpos, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública, que es el antecedente del Instituto Nacional de Administración Pública (art.198).

1944. La Circular de 15 de junio de 1944 del Director General de Administración Local publica el Escalafón definitivo de los depositarios municipales (con las altas y bajas ocurridas hasta el 31 de diciembre de 1943).

1945. La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 establece, en su base 17, que “Los Municipios podrán prestar los servicios de su competencia que no impliquen ejercicio de autoridad mediante convenio con los particulares en forma de concesión,

arrendamiento o Empresa mixta”, luego, a sensu contrario, los que impliquen ejercicio de autoridad no podrían contratarse o prestarse por particulares. Además, en su base 68 se crea el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, que se hace depender del Ministerio de la Gobernación.

1946. Decreto 25 enero 1946 por el que se regulan provisionalmente las Haciendas Locales; esta es la segunda ocasión en la que el legislador dicta un reglamento específico para las Haciendas Locales (tras el Real Decreto 23 agosto 1924 que aprueba el Reglamento Hacienda Municipal). Además, se establece la obligación de que las entidades locales implanten un Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones (art. 293).

1950. El Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945 menciona en su artículo 322 que los secretarios, interventores y depositarios de la Administración Local se constituyen en Cuerpos de carácter nacional. Aquí sí se atribuye dicha calificación de *nacional* al Depositario.

1952. El Decreto de 30 de mayo de 1952 aprueba el Reglamento de funcionarios de la Administración Local. Se regula, por primera vez, el régimen jurídico de los Cuerpos Nacionales.

1952. El Decreto de 4 de agosto de 1952 aprueba el texto del Reglamento de Haciendas Locales, siendo este el tercer reglamento específico de las Haciendas Locales.

1962. La Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de Haciendas Municipales, crea en su artículo noveno el Fondo Nacional de Haciendas Municipales.

1985. Por la disposición final 4ª de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, se derogan los artículos 344 a 360, ambos inclusive, de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 que mantenía y regulaba el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

1987. El Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, regula por segunda vez el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter

nacional. Desaparecen los Cuerpos nacionales que se crearan por la Ley de Bases de régimen local de 10 de julio de 1935, atribuyéndose a este colectivo la calificación de Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, FHN. Además, se muta la denominación de *Depositario* a la de *Tesorero*.

1987. El 31 de diciembre de 1987, por la Orden de 23 de noviembre de 1987 se dispone el cese de las encomiendas del servicio de recaudación y de los Recaudadores de Hacienda y de Zona, bajo la cobertura del Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública.

2003. Por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, la Comisión de Gobierno pasa a denominarse «Junta de Gobierno Local», expresión que tiende a destacar la naturaleza ejecutiva de dicho órgano.

2007. Por Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, a los FHN pasa a denominárseles Funcionarios con Habilitación de carácter Estatal, FHE.

2013. Por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, los secretarios, interventores y tesoreros de Administración Local vuelven a retomar su anterior denominación, la de Funcionarios con Habilitación de carácter Nacional, FHN.

2017. 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, BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2017.

2018. El Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, regula (por tercera vez) el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Supone un relanzamiento de la figura del Tesorero como gestor económico-financiero en las AALL.

## 12. CRONOGRAMA EVOLUTIVO DE LAS FUNCIONES DE TESORERÍA

El gráfico que a continuación se aporta pretende mostrar, de forma concentrada, los datos más relevantes del período histórico analizado (1812 a 2018).

Para sacar el máximo provecho a la información que obra en el mismo es preciso conocer que:

- El desplegable enseña en su centro una línea de “horizonte temporal” que abarca todo el período normativo analizado: desde 1812 hasta 2018.
- Sobre dicha línea, en columnas, se han trazado los 206 años que comprende el citado período, en columnas de ancho y tamaño idénticos, incluyéndose en la celda de su respectivo año las disposiciones dictadas que se han considerado relevantes para la materia tratada: Tesorería de las entidades locales. Estas disposiciones tienen diferente rango normativo, desde constituciones, leyes orgánicas, ordinarias, decretos... hasta resoluciones e instrucciones administrativas. En algunas ocasiones en un mismo año se han promulgado varias disposiciones, por lo que una flecha apunta al año al que deben asignarse.
- En el campo central de la página, en forma de filas sombreadas de manera alternativa para su mejor visualización, se han reflejado 18 ítems sobre los que se ha efectuado el seguimiento a lo largo de todo el período analizado. Estos son:

- 1 Denominación del puesto
- 2 Forma de elección
- 3 ¿Debe constituir fianza?
- 4 Función: Custodia fondos
- 5 Función: Realiza Pagos
- 6 Función: Lleva Contabilidad
- 7 Función: Administra fondos
- 8 Función: Invierte fondos
- 9 Función: Recaudación

- 10 Papel de las diputaciones
- 11 Función: Confección Presupuesto
- 12 Aparición del Contador (en diputaciones)
- 13 Aparición del Interventor (en ayuntamientos)
- 14 ¿Quién dicta la Providencia de apremio?
- 15 Función: Fiscalización de Pagos
- 16 Función: Planificación financiera
- 17 Función: Gestión de ingresos.
- 18 Función: Gestión del endeudamiento

- Sombreadas de color amarillo se encuentran determinadas celdas cuyo contenido se ha considerado notable destacar por su relevancia.
- Cuando la palabra de la celda se encuentra de color rojo y tachada significa que esa competencia o atribución ha desaparecido en ese momento histórico, el correspondiente al año de la columna.
- En la parte inferior del desplegable se han reflejado los regímenes históricos en donde las disposiciones anteriores han visto la luz, así como los diferentes Gobiernos que se han producido dentro de cada régimen, si bien en algunos casos, ante su elevado número, se ha omitido el dato.

*Ilustración 6. Cuadro de evolución cronológica de las funciones de la Tesorería Municipal desde 1812 a 2018*

EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DESDE 1812 A 2018	
AÑO	DISPOSICIONES NORMATIVAS
1812	10.1. Constitución de 19-03-1812
1813	10.2. Decreto aprueba Instrucción gob.ec.poli. Provincias
1814	
1815	
1816	
1817	
1818	
1819	
1820	
1821	
1822	
(.../...)	
1990	10.63. RD 500/1900 desarrolla LHL en materia presptos.
1991	10.64. R.D.1684/1990 Reglam. Gral. Recaudación
1992	
1993	
1994	
1995	
1996	
1997	
1998	
1999	
2000	
2001	
2002	10.65. Ley 57/2003 medidas moderniz. Gob. local
2003	10.66. Ley General Tributaria 58/2003
2004	10.67. RD Leg.2/2004 Texto Refundido LHL
2005	10.68. Real Decreto 939/2005 Reglam. Gral. Recaudación
2006	
2007	10.69. Ley 7/2007 Estatuto Básico del Empleado Público
2008	
2009	
2010	
2011	
2012	10.70. Ley Orgán. 2/2012 estab. Presup. y Sost. Financ.
2013	10.71. Ley 27/2013 de racional. y sostenib. Admón local
2014	
2015	
(.../...)	
2016	
2017	10.72. RD 424/2017 control interno Sector público local
2018	10.73. RD 128/2018 Régimen Jurídico Funcionarios Administración local con habilitación de carácter nacional. <b>SITUACIÓN ACTUAL</b>

Nota: Consultar el cuadro completo en el desplegable adjunto

### 13. CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA TESORERÍA

Los concejos, como se denominaban a los ayuntamientos en la Edad Media, disponían de un importante patrimonio, propiedades conocidas como bienes de propios, que era generador de unas rentas de tal magnitud que proporcionaban suficientes recursos para financiar los gastos de los municipios; la existencia de esta riqueza perteneciente a los vecinos de la ciudad imponía la necesidad de que su administración fuera encargada a una persona: el Mayordomo del Concejo. Él era el responsable de la Hacienda Municipal, incluyendo las funciones de recaudación, depósito y pagaduría (Dodero Jordán, 1999, pág. 115); era, por lo tanto, el encargado de la gestión económica.

Este puesto de Mayordomo, considerado como un oficio, era cubierto por designio real. Según Orduña Rebollo, la forma de cubrir los oficios municipales era mediante su enajenación, que conllevaba que las familias tenían abierto el camino a la hidalguía por la compra de estos oficios, a los cuales quedaban vinculados, de tal modo que se producía una *señorialización* de los municipios, que perdían su democracia y autonomía al caer en manos de esta oligarquía (2003, pág. 792). El Ayuntamiento de Sevilla, necesitado de dinero, llega incluso a arrendar el cargo de Mayordomo de Concejo, como expone Collantes de Terán Sánchez<sup>114</sup> (*El primer arriendo del oficio de Mayordomo del Concejo de Sevilla*, 2015).

Antes de 1812 nos encontramos con una sociedad dividida en estamentos, feudal, propia del Antiguo Régimen, con diferencias entre pueblo llano, nobleza y clero, en la que estos dos últimos no pagaban impuestos. Tal situación es trasladable a los municipios, que gozaban de una enorme cantidad de privilegios que los reyes venían otorgando a los diferentes concejos, villas y ciudades, mediante las cartas pueblas y otras fórmulas jurídicas; esta situación se extendió a lo largo de la Edad Media (siglos VIII a XV) y la Edad Moderna

---

<sup>114</sup> Dada la necesidad de que el Ayuntamiento de Sevilla obtuviera recursos el Duque de Medina Sidonia había comentado la posibilidad de que algunas personas pudieran llegar a dar 60.000 maravedíes al año por el cargo de mayordomo, y aunque no existiera unanimidad sobre tal asunto, pues algunos lo consideraban ilegal y contrario a como mandaba el Rey, se adjudicó el cargo de mayordomo a Gonzalo López de Sevilla por dos años a contar desde el 1 de julio de 1447, ejerciendo solo un año pues Juan II concedió el oficio de forma perpetua a uno de sus colaboradores inmediatos, Alfonso Pérez de Vivero, Contador mayor del Rey.

(siglos XV a XVIII), aunque el siglo XVIII y la nueva dinastía borbónica suponen un notable esfuerzo de uniformización y centralización del Estado. Frente a esta variopinta situación, el Estado Liberal pretende implantar cierta racionalidad administrativa para que todas las ciudades sean iguales y desaparezcan los privilegios forales, estamentales, gremiales, etc., que impedían crear un Estado uniforme e igualitario, base de un Estado moderno. Estos principios del Liberalismo se ponen en marcha en España, con muchas resistencias y dificultades, a partir de la Constitución de 1812.

Con el Decreto LXXXII de las Cortes Generales y Extraordinarias de 6 de agosto de 1811, sobre la incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la Nación, se eliminan, entre otras cosas, además de los privilegios de los señores feudales y la desaparición del vasallo y vasallaje, la forma de cubrir los oficios municipales mediante su enajenación, práctica habitual desde el siglo XVI contra la que se habían manifestado los ciudadanos. Posteriormente son los ayuntamientos, y no el rey, los que designan a la persona que va a ejercer dicho cargo para la gestión de su Hacienda.

En el período que abarca el presente estudio, 1812-2018 (206 años), el titular de la función de la Tesorería Municipal ha sido denominado de varias formas. De 1812 a 1845 es conocido como Depositario; de 1845 a 1856 se utilizan indistintamente los términos de Mayordomo o Depositario; a partir de 1856 deja de utilizarse el de Mayordomo y se mantiene el de Depositario hasta el RD 1174/1987, que regula el régimen jurídico de los FHN. Desde 1987 hasta nuestros días se le conoce como Tesorero.

La etimología con la que se le designa es bastante indicativa del contenido y funciones que desempeña. De esta forma, y conforme al diccionario de la RAE, cuando se le denomina *Mayordomo* es el administrador de los caudales y encargado del gobierno económico de la hacienda; cuando se le llama *Depositario*, que es el que contiene o encierra algo, esa es, precisamente, su función principal y relevante, pues asumía, bajo su exclusiva responsabilidad, la custodia de los fondos municipales; sus cometidos fueron decreciendo con el paso del tiempo hasta limitarse a ser meros custodios y despachadores de pago. Por último, con la denominación de *Tesorero* sus funciones no se focalizan tanto en la custodia de fondos, aunque sobre ellos siempre se tenga deber de vigilancia, sino que el acento se pone en la distribución en el tiempo de estos para hacer frente a las obligaciones de la Corporación, en la planificación y gestión financiera, en definitiva.

Son muchos los años que tuvieron que transcurrir para que el Depositario, Mayordomo o Tesorero fuera seleccionado por oposición en la que acreditara unos conocimientos. Desde la fecha en la que arranca nuestro estudio, 1812, este cargo era elegido por el Ayuntamiento entre personas de confianza. En 1870<sup>115</sup>, ante la falta de personal que pudiera desempeñar este cargo, se establece que será ejercido por un Concejal, lo que se denominó Depositario Concejil obligatorio, pues este cargo no podía ser rechazado. Es a partir de 1930, con la aprobación del Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de Administración Local, cuando el acceso al cargo de Depositario se efectuará mediante oposición pública.

El tener que constituir una garantía para el ejercicio de su cargo no ha sido siempre obligatorio. En el período que abarca de 1812 a 1839 en los documentos analizados no consta que se requiriera fianza al Depositario de los ayuntamientos; consideramos que eran responsables, a modo de fiadores solidarios, los que proponían su nombramiento. Es a partir de la Ley de Organización y Atribuciones de Ayuntamientos (1840/1843) cuando se le empieza a pedir garantía. Sin embargo, esta medida ya se había empezado a reclamar a los depositarios de las diputaciones provinciales en la Ley para el gobierno económico-político de las provincias de 1823.

En nuestra opinión, aunque esto no es pacífico, la obligación de prestar fianza se mantuvo hasta el RD 1174/1987 que regula el régimen de los FHN. Entendemos que es a partir de esta fecha o, si se prefiere, desde la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local, cuando consideramos que desaparece esta obligación al instituirse que la Tesorería es una función pública necesaria en las entidades locales y reservadas a funcionarios de habilitación nacional; por otra parte, los fondos ya no se encuentran bajo su custodia directa, sino en las EEFF, siendo necesario para su disposición la firma de los tres claveros (Tesorero, Interventor y Alcalde).

---

<sup>115</sup> Artículo 149 de la Ley municipal de 20 de agosto de 1870.

En cuanto al cometido originario que se les tenía asignado, la custodia de fondos, se mantiene constante a lo largo de todo el período histórico analizado. Siempre ha sido y es el Depositario, Mayordomo o Tesorero, el responsable de ellos, y es tan relevante esta labor que incluso el legislador señala cómo debe llevarse a cabo para que en todos los ayuntamientos se adoptaran unas medidas similares tendentes a su eficaz salvaguardia y a que no se sustrajeran fondos públicos. De ahí que con la Ley de Organización y Administración Municipal de 1856 se especificara que los fondos se tenían que custodiar en una caja fuerte sita en las dependencias de la Casa Consistorial (hasta se indica que tiene que ser una caja de hierro), que se abriera con tres llaves, cada una en poder de una persona (Alcalde, Interventor y Depositario). Esta caja debía ser única y en ella debían confluír todos los fondos municipales, que, normalmente, salvo justificación y pequeño importe, no debían encontrarse en otros sitios o cajas auxiliares. Es en 1925 cuando se menciona, por primera vez, la posibilidad de que estos fondos puedan depositarse en entidades financieras. En la actualidad sería inconcebible que los fondos estuvieran en otro lugar diferente, salvo algún importe irrelevante en aquellos Ayuntamiento en los que aún perdure el Servicio de Caja — a los efectos de dotar del necesario monetario que permita atender cambios—, o en alguna caja auxiliar afectada a la gestión de un servicio concreto.

El Depositario recibe fondos, cobra, y dispone de ellos, realiza pagos. Una función inmanente y natural que como esencia necesaria comprende todo ese ciclo es la custodia de estos.

Referente a la realización de los pagos la participación del Tesorero no ha sido siempre uniforme. En primer lugar, desde 1812 a 1845 el Depositario se convierte en un mero despachador de pagos, ejecutando aquellos sobre los que recibe mandamiento, debidamente expedido y firmado por el Alcalde y autorizado por el Interventor, y en algunos momentos el Secretario. El Depositario, en este periodo, se limita a pagar aquello que le ordenan, sin cuestionar su ejecución. En 1845, sin embargo, se le atribuye una función de control en los pagos que excede a la de mero despachador, pues puede considerar que los pagos ordenados no se ajustan a las normas y tiene la facultad de suspenderlos. Esta atribución desaparece de 1856 a 1952, en donde es el Interventor el que debe de informar si existe alguna deficiencia en los mandamientos, volviendo a surgir la posibilidad de suspender pagos por el Depositario en el Decreto de 1952 que aprueba el Reglamento de funcionarios de Administración Local. Consideramos que esta facultad del Tesorero se

mantuvo incluso tras la derogación de este Decreto por el RD 1174/1987, aunque esta norma no contuviera tal atribución de forma expresa. En la actualidad, la posibilidad de suspender pagos por el Tesorero se encuentra contemplada en el artículo 28.1 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.

Sobre la contabilidad, esta, igualmente, ha evolucionado a lo largo del período analizado. De 1812 a 1840 era el Depositario el que llevaba la contabilidad municipal, pues aún no existía Interventor en los ayuntamientos. La figura del Interventor en el ámbito local surge en las diputaciones provinciales en 1823 con la Ley para el Gobierno económico-político de las Provincias, que señala que el Oficial Mayor hará de Contador (actual Interventor). Posteriormente esta figura del Contador se traslada a los ayuntamientos por la Ley de Organización y Atribuciones de Ayuntamientos (1840/1843), reafirmandose en la Ley provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870, hasta que se consolida en la Ley de 16 de diciembre de 1876 que reforma las leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870. En consecuencia, puede observarse que la contabilidad fue inicialmente llevada por el Depositario y luego pasó al Contador (Interventor), aunque hay un breve período de tiempo —desde la introducción de la figura del Contador en las entidades locales hasta la consolidación de sus funciones— que es atribuida y realizada incluso por el Secretario, año 1845.

A partir de 1845 se lleva una doble contabilidad: una por la Intervención (a veces Secretaría) y otra por la Depositaria. Con la Ley de Organización y Administración municipal de 1856 se cambia ese modelo y se atribuye a la Depositaria la llevanza de una contabilidad específica, que se mantiene y llega a ser citada en el RD 1174/1987, que regula el régimen jurídico de los FHN, denominándola “contabilidad propia de la Tesorería”. Este modelo no tiene encaje con la contabilidad única que atribuye la Ley 39/1988 de Haciendas Locales a la Intervención Municipal; este conflicto sería resuelto por la Ley 39/1988 y por las consultas aclaratorias de la IGAE que se han citado, que atribuyen la contabilidad de forma exclusiva y excluyente a la Intervención. El Real Decreto 128/2018<sup>116</sup> continúa en

---

<sup>116</sup> 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.

esa línea y vuelve a señalar que la función contable compete a la Intervención en los municipios de régimen ordinario, o al titular del Órgano de Contabilidad<sup>117</sup> en los municipios de gran población.

Esto no implica que la contabilidad sea un bien patrimonialista de la Intervención y que la Tesorería no pueda corresponsabilizarse, de acuerdo con aquella, en el registro de determinadas operaciones para facilitar, sobre todo y entre otras cosas, el reflejo diario de la posición de tesorería para su exacto y puntual conocimiento.

En materia de contabilidad es relevante la normalización que se pretende al imponer el sistema de contabilización por partida doble. Primero se aborda en las diputaciones provinciales mediante el RD de 20 de septiembre de 1865, que aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial, y posteriormente se extiende a los ayuntamientos mediante la Real Orden del Director General de Administración Local de 31 de mayo de 1886 por la que se unifica el sistema de contabilidad.

Hasta la aparición de la figura del Interventor en los ayuntamientos eran dos las personas bajo las que recaía la gestión municipal: el Secretario y el Depositario. Este binomio tenía claramente perfilados sus cometidos. Tras la llegada del Interventor ambos tienen que ceder parcelas de competencias a esta nueva figura, que es respaldada por el poder central, pues debe, entre otros quehaceres, vigilar los fondos que el Estado empieza a transferir a los municipios tras la insuficiencia financiera que sufren como consecuencia de las desamortizaciones e implantar un nuevo sistema de contabilidad. La contabilidad en manos del Interventor se convierte, de esta forma, en una herramienta de control.

Nos encontramos, por lo tanto, con dos figuras esenciales en el funcionamiento de las Administraciones Locales a inicios del siglo XIX, que eran secretarios y depositarios, cargos designados entre personas de confianza. Aparece posteriormente la figura del Contador. Abella señala la diferente situación que se produce entre secretarios y contadores afirmando que los primeros nacen en un ambiente político extraño, en donde, aunque el

---

<sup>117</sup> En los municipios a los que resulte de aplicación el título X de la LRBRL, municipios de gran población, el titular del Órgano de Contabilidad puede ser el Tesorero.

sistema administrativo era auténticamente centralista, por inexplicables paradojas los ayuntamientos gozaban de autonomía, casi sin límites, en materia de empleados, lo cual entronizó la monstruosidad de que debían considerarse cargos de “confianza”, y como el Secretario, por la índole de sus funciones, normalmente tan inseparables de la gestión de alcaldes y concejales, perdía la confianza con suma facilidad, era el blanco de las ambiciones partidistas en las localidades, mientras que “el cargo de Contador nació por una necesidad esencialmente técnica, a medida que los presupuestos de las Entidades locales iban creciendo en cuantía y al ritmo también de la mayor perfección que se iba imprimiendo a los sistemas de contabilidad, por eso, circunscritas las funciones del Contador a las operaciones de contabilidad sin el contacto directo con las autoridades y Corporaciones, que no podía eludir el Secretario, no tuvo que arrastrar aquel, generalmente, los inconvenientes que salieron al paso de las funciones de este” (Los funcionarios municipales, 1948, pág. 267).

Entre secretarios e interventores existe un período de tensa relación que se produce como consecuencia de la atribución a ambos del deber de advertir de la ilegalidad de los acuerdos de la Corporación. Tal atribución, que ya la tenían y la venían ejerciendo los interventores, se otorga también a los secretarios por el Estatuto de Primo de Rivera de 1925 como forma de controlar a los alcaldes. Esta doble advertencia de ilegalidad ejercida por secretarios e interventores se mantuvo hasta la Ley 7/1985 y el RD 1174/1987, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los FHN, en donde desaparece la del Secretario. En la actualidad, la advertencia de ilegalidad es ejercida exclusivamente por el Interventor, habiéndose resuelto de esta forma los conflictos que se generaron por la existencia de duplicidad de informes con calificaciones diferentes sobre el mismo asunto.

Hay dos atribuciones que los depositarios han ejercido desde 1812 a 1845 y que los situaban en el epicentro de la gestión económico-financiera del Ayuntamiento, pues les competía, ni más ni menos, que la administración e inversión de los fondos, lo que conlleva incluso la capacidad de decidir sobre el empleo de dichos fondos. Tales cometidos desaparecen en 1845<sup>118</sup>, en donde, tras la aparición unos años antes de la figura del

---

<sup>118</sup> Ley de organización y atribución de los Ayuntamientos de 1845.

Interventor (1840-1843), será el Ayuntamiento y sus órganos de gobierno los que decidan estas cuestiones. Esta pérdida de competencias también es consecuencia de los efectos que produce la desamortización, pues los tesoreros ya no van a gestionar esos fondos que provenían de las rentas o bienes de propios del Ayuntamiento, ahora inexistentes por su expolio.

Por otra parte, la Tesorería está íntimamente ligada con la recaudación. No puede hablarse de la primera sin referirse a la segunda. Aun así, es necesario dejar un extremo bien claro que en ocasiones es generador de confusiones: los depositarios o tesoreros de los ayuntamientos nunca han ejercido directamente, por sí mismos, la recaudación municipal; nunca han sido, en consecuencia, los recaudadores. La recaudación era llevada a cabo por agentes recaudadores que nombraba el ayuntamiento, y dependían, en la mayoría de los casos, directamente del Alcalde. Es a partir del Decreto 25 enero 1946 por el que se regulan provisionalmente las Haciendas Locales, cuando se atribuye por primera vez al Depositario la Jefatura del Servicio de cobranza, jefatura que conlleva la dirección del servicio pero no implica que el Tesorero simultanee y ejerza el puesto de Recaudador.

En materia recaudatoria es relevante la transformación que se produce en la organización del servicio. Los agentes de la recaudación solían ser empresas o particulares, y mediante el Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda, el Estado establece que el ejercicio de la función recaudatoria se llevará a cabo por funcionarios a partir del 1 de junio de 1970. Este paso inicial se consolida con el RD 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública, en donde el Estado establece el ejercicio público de la función recaudatoria de forma completa. En el ámbito local tales exigencias ya fueron recogidas por la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local. En la actualidad la función recaudatoria en las EELL se encuentra reservada a un FHN, que no debe ser el Tesorero.

En cuanto a la evolución de los tesoreros en las actuaciones que lleva a cabo en vía recaudatoria ejecutiva, esta ha sido notable. La Ley de 1823 para el Gobierno económico-político de las provincias establece que el Alcalde es el que dicta la providencia de apremio (título ejecutivo para dirigirse contra los bienes del deudor); esta forma de proceder se mantiene hasta 1870, año en el que se establece un requisito documental previo —como

actuación administrativa preliminar— y antes de que el Alcalde dicte la Providencia de apremio debe expedirse por el Interventor la certificación de descubierto. Consideramos que esta atribución se adjudica al Interventor al ser este quien lleva la contabilidad municipal, en donde, en ausencia de programas o aplicaciones específicas de gestión tributaria, constaban nominalmente anotados los impagados. De esta forma, la certificación de descubierto es el trámite administrativo previo que señala quiénes son los deudores que no han satisfecho la deuda en plazo, y da pie a que el Alcalde expida posteriormente la providencia de apremio. La actuación conjunta del Interventor con la certificación de descubierto y, posteriormente, el Alcalde con la providencia de apremio se mantiene hasta la Ley 7/1985. Por el RD 1174/1987 se traslada esta atribución al Tesorero y el Alcalde deja de expedir las providencias de apremio, aunque el Interventor continúa firmando las certificaciones de descubierto. Con la Ley 25/1995, de modificación parcial de la LGT, desaparece la certificación de descubierto y el único título ejecutivo que, como si de una sentencia judicial se tratara, permite al Ayuntamiento dirigirse contra los bienes del deudor es la providencia de apremio que expide el Tesorero.

Como hemos podido ver, las atribuciones de la Tesorería durante el período analizado han evolucionado notablemente. Parten en 1812 con un Depositario nombrado por el Ayuntamiento al que no se le exige fianza y que dispone del manejo y custodia de todos los fondos municipales, por aquella fecha elevados como consecuencia de la generación de rentas de los bienes de propios. En esos momentos la Tesorería lleva la contabilidad, la custodia de fondos, su inversión, su administración, y los pagos. No lleva la recaudación ni ejerce la jefatura de este Servicio, y tampoco parece que exista planificación, ni siquiera distribución temporal de fondos, quizás por las holgadas arcas municipales, aunque, ante la falta de liquidez que empezaba a aflorar, en 1856 se empieza a hablar de una mínima distribución financiera.

La desamortización, que hace desaparecer las rentas provenientes de los bienes de propios y, en consecuencia, la inversión y administración que se hacía de estos fondos, ocasiona que el Depositario se convierta en mero custodio y despachador de pagos. Por tal motivo Nieto García sostiene que influyen como causa de la decadencia de los depositarios

... la ruina patrimonial de los municipios (provocada fundamentalmente por la desamortización) y el acelerado proceso de descentralización estatal, rompen el modelo al introducir en él una pieza procedente de la Hacienda pública —el Contador— que trasplanta violentamente a la Administración municipal los principios organizativos propios de la Administración del Estado” (1987, pág. 180).

Aunque dicho autor mantiene que con las consecuencias de la desamortización se eclipsa la figura del Depositario, no consideramos que esta sea la causa principal y única de su empequeñecimiento, pues podemos observar que sus atribuciones han ido menguando antes de que se produjeran los efectos de la desamortización de Madoz, que es la que afecta fundamentalmente a los bienes de los ayuntamientos. Ineludiblemente esta tiene su importancia, si bien consideramos que la medida que más influye en el sucesivo apagamiento del Depositario es la aparición de la figura del Interventor y la progresiva atribución a este de los cometidos que venían ejerciendo tanto el Secretario como el Depositario. Sin duda es la simbiosis de estas dos circunstancias lo que determina el desvanecimiento de los depositarios durante un largo período:

- por una parte, en primer lugar, tenemos la entrada en escena del Contador — Interventor de fondos—, el cual eclipsa la figura del Tesorero municipal. Con la Ley para el Gobierno económico-político de las provincias, aprobada por Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, aparece esta figura en las provincias, y luego se extiende de forma tapada a los municipios en la Ley 1840/1843, reafirmandose en la Ley Provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870, hasta que se consolida por la Ley de 16 de diciembre de 1876 que reforma las leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870.
- Por otra parte, la desaparición de los bienes de propios<sup>119</sup> como consecuencia de la desamortización de Madoz, que empezara en 1855 y se prolongó hasta 1900, priva a los ayuntamientos de los recursos que los depositarios gestionaban, desapareciendo, en consecuencia, el objeto de su dedicación.

Se nos ocurre que otra de las causas que hubiera inclinado la balanza hacia los secretarios e interventores en lugar de hacia los tesoreros, y la atribución a aquellos de un mayor elenco de funciones, podría deberse a que tanto los interventores como los secretarios se habían profesionalizado y alcanzado una mayor cualificación técnica, consecuencia de

---

<sup>119</sup> Los bienes de propios eran los ingresos esenciales en los municipios, ocupando los arbitrios un carácter supletorio.

que sus procedimientos selectivos de acceso empezaron antes que los de los depositarios, circunstancia que les imprimía una mayor capacitación técnica al haber tenido que superar exámenes para desempeñar sus cometidos, cada vez más complejos a medida que la Administración se iba modernizando. En este sentido Picazo Burriel (1969) critica las cuatro ocasiones en que, de forma patente, se había permitido el acceso al Cuerpo de Depositarios sin el tamiz de la oposición, lo que implicaba que los que habían accedido de esta forma<sup>120</sup> “recibían un privilegio que les situaba casi al mismo nivel, temiéndose, —por encima de todo— que su formación no estuviese a la altura que se precisaba para una buena gestión” (pág. 63).

En cuanto a su evolución hacia la función pública, frente a la designación por el Ayuntamiento de personas para el desempeño de cargos públicos sin oposiciones ni pruebas selectivas de acceso —lo cual cerraba la administración de los municipios a los parientes nobles o ricos—, poco a poco se fue implantando en España, y en toda Europa, el funcionariado meritocrático chino<sup>121</sup>, que posibilitó el acceso a la función pública a las personas más preparadas que hubieran aprobado las oposiciones o pruebas selectivas sin que fueran tenidos en cuenta su condición, linaje, patrimonio, o familia de la que procedían.

Los actuales cargos de secretarios, interventores y tesoreros de las entidades locales han ido accediendo a la función pública local mediante procesos selectivos en los siguientes momentos:

---

<sup>120</sup> Señala Picazo (pág. 62) que (a fecha 24 de junio de 1969) existen 31 depositarios que no están en disposición de título alguno, siendo su forma de acceso alguna de estas cuatro: 1ª, ingresado en el Cuerpo en la primera oposición por su condición de Cajero de Sociedad Mercantil, circunstancia válida en aquella ocasión por estar así prevista en la convocatoria respectiva; 2ª, Ingresado al amparo del Reglamento de 10 de junio de 1930; 3ª, ingresado al amparo de la Ley de 31 de octubre de 1935; 4ª, ingresado al amparo de la Ley de 12 de diciembre de 1942.

<sup>121</sup> China realiza una aportación universal a la forma de gobierno de las administraciones mediante la invención del funcionariado meritocrático, consistente en la existencia de unos funcionarios profesionales, eruditos y bondadosos, que gobernarían con sabiduría y eficacia. Basado en las enseñanzas de Confucio, el emperador Yangdi, de la dinastía Sui, estableció en el año 606 d.C., de modo oficial y definitivo, el *keju* o sistema de exámenes imperiales, que se fundamenta en la selección de funcionarios a distintos niveles: empezaba con las oposiciones —complejos exámenes— a pruebas locales, a las que seguían las provinciales, y así sucesivamente hasta llegar a las imperiales, sistema que proporcionó al Imperio Chino una gran estabilidad, pues a pesar de las guerras, conquistas y cambios de dinastía, los funcionarios permanecían en sus puestos de trabajo y aseguraban la continuidad y la eficiencia de la administración.

- En 1897 se aprueba el primer Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales, que requiere exámenes de acceso.
- En 1900, el Real Decreto de 11 de diciembre de 1900 aprueba el Reglamento de Secretarios de las Diputaciones provinciales y el Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales, estableciendo exámenes de acceso para estos.
- Posteriormente, con el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, se contempla el acceso mediante oposición para los secretarios de ayuntamientos.
- Por último, los depositarios de ayuntamientos acceden mediante el sistema de oposición por el Real Decreto número 1495, de 10 de junio de 1930, que aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de fondos de Administración Local.

Con gran zozobra vivieron los Depositarios el período comprendido entre los años 1931 a 1935, pues con el Decreto de 16 de junio de 1931, que revisaba las normas aprobadas por la Dictadura, parecía darse por extinguido el Cuerpo de Depositarios, hasta que la Ley de Bases de Régimen Local de 10 de julio de 1935 los vuelve a citar, constatando, de esta forma, su existencia.

La Ley de Bases de Régimen Local de 1935 transforma a los secretarios, interventores y depositarios, funcionarios de la Administración local, en Cuerpos Nacionales. Posteriormente, el RD 1174/1987, que regula el régimen jurídico de los FHN, extingue dichos Cuerpos Nacionales y los integra en las diferentes subescalas de FHN.

Un empleado municipal y la función que ejerce no adquieren relevancia hasta que una norma, con rango al menos reglamentario, cite su existencia y desarrolle sus cometidos. La funcionarización, entendiéndose por esta el acceso a la función pública mediante pruebas selectivas, se inicia con los contadores de fondos provinciales y municipales en 1897. Es de imaginar que las presiones ejercidas por los secretarios de las diputaciones consiguieran este logro unos años más tarde, en 1900. Lograda la medida para contadores municipales y provinciales y para secretarios provinciales, no existe ninguna regulación de los depositarios, que llega en 1930, al aprobarse el Reglamento orgánico que regula el Cuerpo de Depositarios de la Administración Local, si bien las funciones que estos tienen atribuidas son más bien reducidas, escasas, difuminadas y poco claras.

Con este menguado papel se mantuvo la figura del Depositario municipal hasta que se procede a la regulación conjunta del régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local en 1952. En este reglamento emerge una detallada y minuciosa relación de cometidos, con carácter también didáctico y recopilatorio, que posteriormente se retoma con una segunda regulación conjunta de los tres cuerpos mediante el RD 1174/1987. La posterior Ley 39/1988 de Haciendas Locales solo menciona las funciones esenciales de la Tesorería, propio de una norma de este rango, generando confusiones y dudas al contrastar su contenido con lo dispuesto en el RD 1174/1987, por lo que se generan numerosas controversias y es preciso acudir a una continua exégesis para distinguir hasta dónde alcanza la frontera de competencias de la Tesorería.

Por último, el RD 128/2018 es la tercera y última regulación conjunta de los FHN; este texto normativo vuelve a aportar una relación detallada, minuciosa y completa de los cometidos y atribuciones que, de facto, se venían ejerciendo por las tesorerías, recuperándose parte del papel que antaño tuvo en cuanto a la relevancia de su gestión. Se citan atribuciones claras que nadie cuestiona, como la custodia de fondos, su centralización, la realización de cobros y pagos, la Jefatura de los Servicios de recaudación, la expedición de las providencias de apremio... También aclara algunas que se encontraban dudosas, como la suscripción de las actas de arqueo y la resolución de los recursos contra las providencias de apremio. Remarca, por otra parte, algunas funciones esenciales que siempre han sido poco ejercidas y llevadas escasamente a la práctica, aún a pesar del gran valor que aportan, como es la función de distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones de la Entidad, básica en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y, por último, asigna otras nuevas, que en su mayoría ya se venían ejerciendo, sobre todo porque al otro FHN al que podrían asignarse, el Interventor municipal, le está vetada la participación en cualquier ámbito de gestión, por lo que se produce un desplazamiento y asignación de estos cometidos al Tesorero, al que se atribuye la dirección de los servicios de gestión financiera, el endeudamiento, la jefatura de los servicios de gestión de ingresos y el impulso y dirección de los procedimientos de gestión de los mismos.

Esta reciente disposición sitúa a las tesorerías como un centro completo de gestión de ingresos municipales, pensado principalmente en la *gestión tributaria integral* a la que promoviera la Ley General Tributaria de 2003, tanto en los ayuntamientos de régimen común como a los *municipios de gran población*, los cuales tienen un régimen específico contemplado en el título X de la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, que posibilita la creación de un Órgano de Gestión Tributaria con competencias propias en la aplicación de los tributos locales.

Con la llegada del RD 128/2018 puede afirmarse que los tesoreros de las entidades locales han vuelto a recuperar el protagonismo con la atribución expresa de funciones que, en su mayoría, se venía realizando en la sombra. Se concibe a la Tesorería como un órgano de pura gestión.

Si observamos la evolución a lo largo del período analizado vemos que se ha ido imponiendo a los ayuntamientos la tenencia obligatoria de un puesto de Tesorero en función del volumen al que ascendiera su presupuesto. Ante la imposibilidad de extender la profesionalización de las tesorerías a todos los ayuntamientos se quería, al menos, obligar a aquellos que superaran un determinado importe, muestra de la importancia que se otorga al manejo y disposición de los fondos públicos y a la profesionalidad, rigor y control que se quería imprimir a quienes los manejaran.

*Tabla 3. Requisito presupuestario para la dotación del puesto de Tesorería*

Año	Presupuesto regla	Pesetas	Observaciones
1876	mayor o igual a	100.000	
1897	mayor o igual a	100.000	
1930	mayor que	100.000	
1935	mayor que	400.000	promedio del último quinquenio
1950	mayor que	500.000	
1952	mayor que	2.000.000	
2018	no existe regla		

Es pronto para vislumbrar el prometedor futuro que para la Tesorería Local proyecta el RD 128/2018, el cual se comprenderá tan pronto como se establezca la norma y se admitan y consoliden de forma pacífica sus preceptos.

## CAPÍTULO III

### FUNCIONES ACTUALES DE LA TESORERÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES

#### 14. FUNCIONES DEL TESORERO

##### 14.1. Configuración jurídica de la Tesorería. Regulación

La Tesorería está formada por todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias (artículo 194 del TRLHL), constituyendo una de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (artículo 92.bis LBRL y artículo 2 del RD 128/2018).

La legislación que afecta a la Tesorería Local es muy numerosa, si bien se encuentra dispersa y no concentrada en un único cuerpo normativo. Podemos citar.

##### 14.1.1. Normativa básica de aplicación a la Tesorería

- CE<sup>122</sup> (artículo 135)
- TRLHL<sup>123</sup> (artículos 194 a 199)
- RD 128/2018<sup>124</sup> (artículos 2 y 5)
- LRBRL<sup>125</sup> (artículos 92 bis, 133 y 134)
- LOEPYSF<sup>126</sup> (artículos 13, 14 y DA 1ª y 4ª)
- OHAP/2105/2012<sup>127</sup>
- RD 500/1990<sup>128</sup>

---

<sup>122</sup> CE: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229), fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>123</sup> TRLHL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>124</sup> RD 128/2018: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-3760-consolidado.pdf>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>125</sup> LRBRL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>126</sup> LOEYSF: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>127</sup> OHAP/2105/2012: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-12423>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>128</sup> RD 500/1990: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-9664>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

- IMNCL y PGCPAL<sup>129</sup>
- LCSP<sup>130</sup> (artículos 10, 25, 26 y DA 2ª; y artículos 198, 199, 200)
- LMLMOP<sup>131</sup> (morosidad)
- RD 636/2014<sup>132</sup> (PMP)
- LTIPBG<sup>133</sup> (artículos 14 y 28)
- LPACAP<sup>134</sup>
- LRJSP<sup>135</sup>
- Normativa de Servicios de Pago
- Normativa Tributaria y de Recaudación
- Normativa de Administración Electrónica

#### 14.1.2. Normativa supletoria

- LGP<sup>136</sup> (artículos 106 a 110; por el artículo 194.3 TRLHL)
- Derecho privado

#### 14.1.3. Normativa propia de la Entidad Local

- Ordenanzas generales de gestión y recaudación
- Reglamento orgánico municipal: Órgano de Tesorería
- Resoluciones, Instrucciones y Circulares de la Tesorería
- Plan de Disposición de Fondos
- Plan de Tesorería
- Bases de ejecución del presupuesto
- Clausulado en pliegos de condiciones
- Unidad de ordenación de pagos
- Unidad central de Tesorería

### 14.2. Principios de la Tesorería

Los principios son las reglas inmateriales que, por su valor axiológico, informan y orientan la acción de la Tesorería. Sin duda alguna, el principio fundamental lo fija el

<sup>129</sup> IMNCL; IMSCL; IMBCL: <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/Paginas/ContPubLocal.aspx>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>130</sup> LCSP 2017; LCSP 2007: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>, fecha de consulta 1 de abril de 2019.

<sup>131</sup> LMLMOP: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21830>, fecha de consulta 1 de abril de 2019.

<sup>132</sup> RD 636/2014: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-8132>, fecha de consulta 1 de abril de 2019.

<sup>133</sup> LTIPBG: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>134</sup> LPACAP [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565), fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>135</sup> LRJSP: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>136</sup> LGP: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

artículo 196.b del TRLHL al ordenar a la Tesorería servir al principio de unidad de caja mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Curiosamente, este principio “no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, manejándose para interpretar su contenido criterios de general aceptación”<sup>137</sup>.

Por otra parte, el principio de unidad de caja va inexcusablemente entrelazado con el principio de planificación; uno no puede existir sin el otro. No sería una buena práctica tesorera el permitir pagos de gastos distintos de los financiados aprovechando la extensiva liquidez que genera el principio de unidad de caja si no se realiza una planificación de los fondos que permita atender los gastos financiados a su vencimiento.

Consideramos principios rectores que deben guiar la actuación de la Tesorería los siguientes:

- Principio de unidad de caja: se refiere al total del efectivo de la entidad.
- Principio de no afectación: con carácter general los ingresos no están afectados a fines concretos, pero, en su caso, el carácter de afectado se refiere al ámbito contable que garantizará que los recursos afectados financien gastos finalistas.
- Principio de planificación financiera: distribuir en el tiempo los flujos de cobro y pago para asegurar la liquidez de la Tesorería.
- Principio de prioridad del pago de la deuda.
- Principio del orden de prelación de pagos: no discriminación o arbitrariedad.
- Principio de compensación obligatoria: no pagar si tiene deudas en ejecutiva.
- Principio de prudencia financiera para el endeudamiento: conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste en todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales (artículo 48.bis TRLHL).
- Principio de sostenibilidad financiera: disponer de capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Existe sostenibilidad de la deuda comercial

---

<sup>137</sup> Consulta 6/92 de la IGAE relativa a la incidencia de los recursos afectados al principio de unidad de caja.

cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad (artículo 4 LEPYSF).

- Principio de seguridad y liquidez para la rentabilización de los excedentes.
- Principio de transparencia: publicación de informes y datos de interés general.
- Principio de Administración Electrónica.
- Principio de seguridad: los entornos tecnológicos exigen mayor seguridad de protección de los datos.

Escasos son los autores que han hablado sobre los principios de la Tesorería. Valenzuela Villarubia (2012) manifiesta que la gestión financiera local se rige por una serie de principios que “aunque no aparecen denominados, ni sistematizados como tales en la legislación local, informan todo el proceso de administración de los recursos públicos”. Señala el principio de legalidad, el principio de intervención y contabilidad pública, el principio de unidad (de caja), el principio de desconcentración, el principio de eficacia y el principio de eficiencia.

### **14.3. Funciones básicas de la Tesorería**

Las funciones que el Tesorero debe desempeñar en cualquier Entidad Local las encontramos relacionadas en el artículo 196 del TRLHL y en el artículo 5 del reciente RD 128/2018.

Tabla 4. Funciones del Tesorero

Funciones de tesorería y recaudación		RD 128/2018	TRLHL
<b>Tesorería</b>			
1	Titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad Local	Artículo 5. 1. a)	
2	Manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local	Artículo 5. 1. b)	
3	Servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias		Artículo 196. 1. b)
4	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	Artículo 5. 1. b) 1º	Artículo 196. 1. c)
5	Organización de la custodia de fondos, valores y efectos	Artículo 5. 1. b) 2º	Artículo 196. 1. d)
6	Realización de los cobros y los pagos	Artículo 5. 1. b) 3º	Artículo 196. 1. a)
7	Suscripción de las actas de arqueo	Artículo 5. 1. b) 4º	
8	Elaboración de los informes sobre morosidad	Artículo 5. 1. c)	
9	Dirección de los servicios de gestión financiera	Artículo 5. 1. d)	
10	Propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento	Artículo 5. 1. d)	
11	Gestión de las operaciones de endeudamiento	Artículo 5. 1. d)	
12	Elaboración y acreditación del periodo medio de pago a proveedores	Artículo 5. 1. e)	
13	Elaboración y acreditación de otros datos estadísticos e indicadores de gestión	Artículo 5. 1. e)	
14	Otras que se deriven o relacionen con las enumeradas		Artículo 196. 1. e)
<b>Recaudación</b>			
15	Jefatura de los servicios de gestión de ingresos	Artículo 5. 2. a)	
16	Jefatura de los servicios de gestión de recaudación	Artículo 5. 2. a)	
17	Impulso y dirección de los procedimientos de gestión de ingresos	Artículo 5. 2. b)	
18	Impulso y dirección de los procedimientos de recaudación	Artículo 5. 2. b)	
19	Autorización de los pliegos de cargo de valores	Artículo 5. 2. c)	
20	Entrega y recepción de valores a otros entes públicos colaboradores en la recaudación	Artículo 5. 2. c)	
21	Dictar la providencia de apremio	Artículo 5. 2. d)	
22	Resolver los recursos contra la providencia de apremio	Artículo 5. 2. d)	
23	Autorizar la subasta de bienes embargados	Artículo 5. 2. d)	
24	Tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria	Artículo 5. 2. e)	

El artículo 5 del RD 128/2018 recoge, casi íntegramente en su totalidad, la propuesta que el COSITAL presentó al Ministerio en el plazo de audiencia pública de esta disposición, circunstancia que debería congratular a este colectivo al recoger sus pretensiones y elevarlas a norma.

La actual regulación sigue manteniendo la separación existente entre las funciones propias de Tesorería, contempladas en el apartado 1º del nuevo artículo 5<sup>138</sup>, de las de

<sup>138</sup> Artículo 5.1 (RD 128/2018). *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.*

gestión y recaudación, señaladas en el apartado 2º<sup>139</sup>. Tal segregación es relevante porque pudiera darse el caso de que la gestión y la recaudación no se realizasen directamente desde el propio Ayuntamiento, y que, ante la escasez de medios personales y materiales, mayores cotas de eficacia o menores costes obtenidas por otras AAPP, o cualquier otra circunstancia debidamente motivada, delegue su ejercicio a la Diputación Provincial o a otra Administración Pública. En estos casos, cuando los ingresos no son gestionados por la Entidad Local sino encomendados a otra entidad, las atribuciones contenidas en el apartado 2º del artículo 5 se trasladan a esta, debiendo ser ejercidas por esta nueva Administración y no por la Tesorería Municipal.

El nuevo régimen jurídico supone un gran apoyo a la función de Tesorería. Por una parte, viene a arrojar luz aclarando aspectos controvertidos que se producían ante la falta de claridad, y, por otra, señala con detalle y precisión las atribuciones que deben ejercerse:

- se mantienen las que se realizaban: manejo y custodia de fondos, valores y efectos, realización de cobros y pagos, jefatura de los servicios de gestión de la recaudación, impulso y dirección de los procedimientos de recaudación y dictar providencias de apremio;

---

*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 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.*

<sup>139</sup> Artículo 5. 2 (RD 128/2018). *La función de gestión y recaudación comprende:*

*a) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.*

*b) El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y 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.*

*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.*

*e) La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.*

- se aclaran algunas dudas que se suscitaban en su ejercicio, como la suscripción de las actas de arqueo, elaboración de los informes de morosidad, elaboración y acreditación del periodo medio de pago, entrega y recepción de valores a entes públicos colaboradores en la recaudación, autorización de la subasta de los bienes embargados y resolver los recursos que se interpongan contra las mismas;
- y, por último, se atribuyen algunas nuevas, como dirección de los servicios de gestión financiera, gestión de operaciones de endeudamiento, jefatura de los servicios de gestión de ingresos, impulso y dirección de los procedimientos de gestión y tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.

Precisamente en esta última atribución sorprende la restricción expresa de tramitación de responsabilidad a los perjuicios que se produzcan dentro del procedimiento recaudatorio, ya que la anterior disposición, el RD 1174/1987, facultaba “La tramitación de los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores” (artículo 5.3.d), sin especificar si los derechos (valores) se encontraban en el procedimiento liquidatorio o recaudatorio, lo que suscita la duda de qué ocurre si ese posible menoscabo económico se produce en el procedimiento liquidatorio (u otros distinto del recaudador) y, por ejemplo, no se liquidan derechos en plazo y prescriben. La cuestión que se plantea es: ¿ya no le compete a la Tesorería la tramitación del expediente porque el perjuicio se ha producido fuera del procedimiento recaudatorio? El transcurso del tiempo, las opiniones doctrinales que se emitan y las respuestas a las consultas que se formulen nos darán la respuesta.

El mantenimiento de las atribuciones existentes, la aclaración sobre algunas facultades que se encontraban dudosas y, principalmente, las nuevas competencias que se confieren, resitúan a los tesoreros en el centro de la gestión y los convierten en piezas esenciales en la configuración del área económica. Si esta figura había sufrido durante muchos años el silencio y un escaso desarrollo contenido en el RD 1174/1987, que tenía que suplirse con el Decreto de 30 de mayo de 1952, este nuevo RD 128/2018 cumple con las expectativas esperadas y coloca a los tesoreros municipales ante un abanico enorme de competencias. Tal desenlace es, por otra parte, lógico, pues el Interventor queda dedicado

en exclusiva a la importante función de control y fiscalización, lo cual le imposibilita, a la vez, a participar en tareas de gestión que quedan, prácticamente, en el ámbito de la Tesorería.

Están siendo objeto de controversia entre los tesoreros las nuevas funciones atribuidas de la dirección de los servicios de gestión financiera y, principalmente, la jefatura de los servicios de gestión de ingresos, pues algunos consideran que es una extensión del ámbito de las competencias vía disposición reglamentaria (RD 128/2018) no suficientemente amparada en la Ley. Se cuestionan cuál debe ser el alcance de estos preceptos. En cuanto a la atribución a la Tesorería de la jefatura de los servicios de gestión de ingresos y el correlativo impulso y dirección de los procedimientos de gestión, nos pronunciamos en el subapartado 15.1. “¿Le corresponde al Tesorero la Gestión de ingresos, y cuál es su alcance?”.

Pero, aunque la lista de cometidos es extensa, en ella no se encuentran contenidas todas las atribuciones de los tesoreros. Dentro de la rúbrica “otras que se deriven o relacionen con las anteriores” se abre un amplio abanico de funciones complementarias igualmente necesarias para el ejercicio del servicio, ante todo en el ámbito recaudatorio y su procedimiento. Por ejemplo, si el Tesorero dicta la providencia de apremio, atribución expresamente conferida por la norma, ¿quién dicta las diligencias de embargo posteriores?; ¿quién resuelve sobre una solicitud de aplazamiento o fraccionamiento?; ¿y una solicitud de suspensión? Numerosos tesoreros opinan que los actos del procedimiento recaudatorio que no han sido atribuidos expresamente al Tesorero deben ser ejercidos por el Alcalde en virtud de la cláusula residual de competencias y del principio representativo democrático, de ahí que hayamos considerado preciso realizar un breve análisis de este tema en el subapartado 15.4. “¿Deben los actos recaudatorios ser dictados por el Alcalde?” Avanzamos, no obstante, que nos decantamos por la atribución al Tesorero y Recaudador municipal de esas competencias en base a la expresa remisión normativa que se impone a las EELL en paralelo con los órganos de la AEAT, precepto que debemos asumir al venir así contemplado en el artículo 12.1 TRLHL, continuando con el artículo 1 del RGR, para finalizar con la Disposición Adicional Segunda.2 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, que señala que “las referencias realizadas a órganos de la

Administración tributaria del Estado se entenderán aplicables, cuando sean competentes por razón de la materia, a los órganos equivalentes de las entidades locales”.

Las funciones de la Tesorería en la actualidad, de forma gráfica, quedarían:

*Ilustración 7. Funciones de la Tesorería*



Todas estas funciones deben ser desempeñadas por el titular de la Tesorería Municipal, como atribuciones reservadas por ley para su ejercicio por un funcionario de habilitación de carácter nacional que ocupe el puesto que a tal fin se contemple en la correspondiente relación de puestos de trabajo de la Corporación. En sintonía con tales funciones y reserva, el resto de personal del departamento de la Tesorería debe ser funcionario, pues no se comprendería personal de otra naturaleza.

Como se ha podido constatar, en el ejercicio de estas funciones surgen muchas dudas, de ahí que hayamos seleccionado las que consideramos más significativas para su análisis en el apartado 15. “Controversias sobre las funciones de la Tesorería”.

#### 14.4. Gestión de la Tesorería y *Cash Management*

No existe un modelo de gestión de tesorería aplicable de forma uniforme a todas las entidades. Cada Ayuntamiento debe diseñar el modelo que más se ajuste a sus características.

González Úbeda y Fernández Agüero (2019) en el apartado dedicado a la Terminología básica de tesorería y cálculos de magnitudes básicas del *Cash Management* del Manual de Tesorería impartido en los cursos selectivos de FHN del INAP, exponen que el *Cash-Management* es un término inglés cuya traducción literal al castellano significa gestión de efectivo (o tesorería), aunque realmente tiene un significado mucho más amplio de planificación y análisis.

Dado que la tesorería es un activo escaso que se debe gestionar eficazmente, podemos definir el *cash-management* como el conjunto de técnicas y procedimientos que se emplean para gestionar de manera eficiente todos los flujos y fondos monetarios de la entidad con la finalidad principal de:

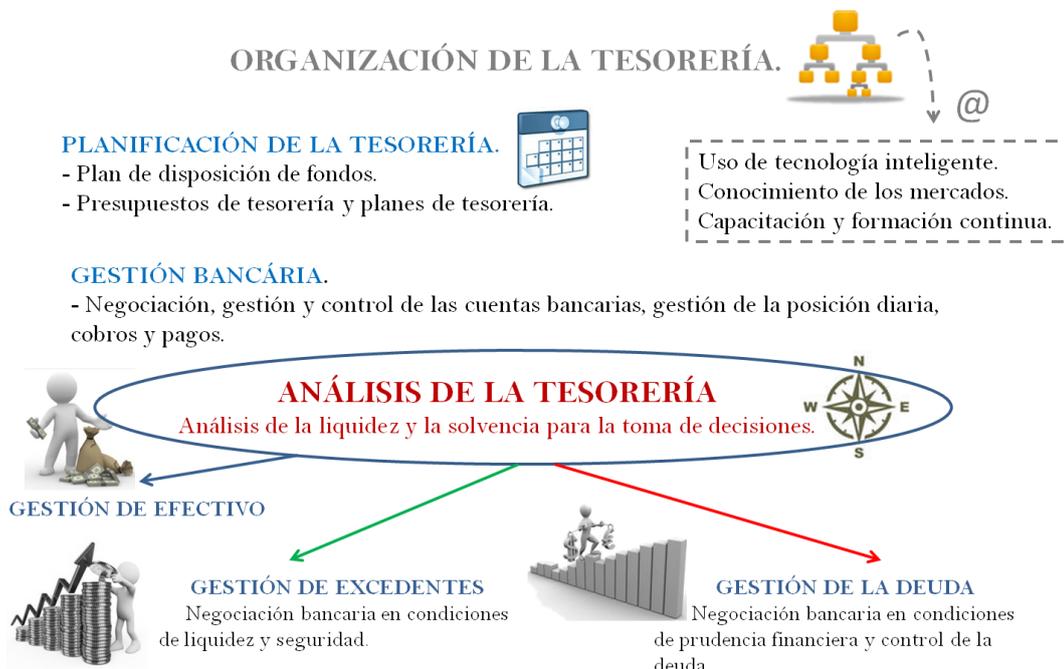
- Asegurar la liquidez para atender las obligaciones de pago.
- Disminuir las necesidades de endeudamiento promediando adecuadamente los ingresos.
- Rentabilizar los excedentes de tesorería.
- Minimizar los riesgos financieros.

*CASH-MANAGEMENT* ↔ GESTIÓN DE LA TESORERÍA

En escenarios de bonanza pudiera parecer que la gestión de la Tesorería se limita a efectuar y registrar las operaciones de entrada y salida de dinero. Cuando un ayuntamiento se beneficia de esa situación la Corporación desconoce todo el trasfondo operativo y planificador que existe por detrás; esa percepción es muy reducida y debe ser superada.

## Ilustración 8. Cash Management

## CASH-MANAGEMENT



Para Sage Advice<sup>140</sup> (2019) el *cash management* es el conjunto de medidas estratégicas y organizativas que afectan a los flujos monetarios y a los resultados financieros de una empresa. Se define como la optimización de los gastos e ingresos financieros relativos a la colocación de excedentes y la obtención de fondos ajenos, minimizando los riesgos y dotando a la empresa de un grado de liquidez y endeudamiento adecuado. Es, en definitiva, la gestión de los recursos financieros (tesorería) disponibles en la operatividad de las funciones normales de la empresa de cobro, pago y negociación con los bancos. Algunas de las tareas que implica el cash management son:

- Análisis de los circuitos de flujos monetarios de la empresa.
- Análisis de los medios de cobro y pago utilizados en dichos circuitos.
- Administración de los saldos de tesorería.
- Análisis y seguimiento constante de las condiciones del mercado financiero, tanto activas como pasivas.

<sup>140</sup> Blog Sage Advice: Consejos útiles sobre gestión empresarial y actualidad legal. <https://www.sage.com/es-es/blog/diccionario-empresarial/cash-management/>, fecha de consulta el 10 de abril de 2019.

- Planificación y control de la liquidez de la empresa a través del plan de tesorería permanente y la revisión de su desarrollo.
- Optimización de los resultados financieros provenientes de la gestión de la tesorería.

Consideramos que las reglas básicas del Cash Management nos marcan cuáles son las gestiones que deben ser tenidas en cuenta por la Tesorería:

- La Tesorería debe gestionarse únicamente por fecha valor y no por fecha de operación o contable.
- Los flujos de salida deben estar en sincronía con los flujos de entrada.
- Los cobros deben producirse en el menor plazo posible, procurando minimizar los impagos; mientras que los pagos deben realizarse en el mayor plazo, pero siempre respetando el cumplimiento de la Ley de Morosidad.
- Gestionar la flotación (float) calculando los periodos de tiempo que median desde los vencimientos hasta la fecha en la cual se produce el pago o cobro de la actividad. Igual en el *float-financiero*, hay que calcular el número de días contados desde que se recibe un cobro o se realiza un pago hasta que los fondos son (o dejan de ser) disponibles.
- Gestionar la liquidez en función de la disponibilidad y de la rentabilidad.
- Gestionar las cuentas bancarias, las operativas, restringidas y las inoperativas.
- Gestionar los saldos ociosos manteniendo el mínimo posible, “tesorería cero”.

#### **14.4.1. Gestión de la liquidez**

La principal función de la gestión de la Tesorería Local es garantizar la liquidez y la solvencia de las cuentas públicas, o, como de forma novelesca describe Matesanz, navegar contra viento y marea en el corto y largo plazo poniendo rumbo a buen puerto:

... ahora más que nunca la tarea de la Tesorería local, será navegar en un mar lleno de procelosos riesgos, y conviviendo con los mismos, tratar de llevar el barco local a buen puerto, con suficiente liquidez y solvencia, para evitar el naufragio ante los huracanados vientos que azotan la realidad económica actual (2012, pág. 487).

Esta función de la Tesorería consiste en producir liquidez. Gómez Rodríguez (2001) la explica muy bien cuando expone que la vida económica de una Administración pública gira en torno al presupuesto, que recoge el conjunto de derechos de cobro que estima recaudar y las obligaciones de pago que, como máximo, se pueden reconocer ese año. Pero aún en el supuesto de que ingresos y gastos presupuestarios se realicen conforme a las

previsiones, los flujos monetarios difícilmente van a coincidir en sus vencimientos, dando origen a situaciones de excesos y carencias de liquidez que deben ser resueltas por la Tesorería (pág. 17).

El fin último del presupuesto es convertirse en liquidez y ahí es donde interviene la Tesorería. El Ayuntamiento es un flujo monetario continuo. Es imprescindible actuar, en consecuencia, sobre los centros generadores de gastos y los departamentos generadores de cobros. Andersen Consulting (1994) señala, en este sentido, que “No solo se deben controlar los fondos cuando estos ya están disponibles, sino que se ha de actuar sobre los centros generadores de liquidez” (pág. 29).

Si un objetivo principal de la Tesorería es asegurar la liquidez de la Entidad Local, las tareas de planificación y previsión ganan relevancia frente a las tareas operativas. De esta forma, el control de la liquidez y su gestión mediante la planificación puede anticipar la producción de déficits temporales de liquidez consecuencia de las diferencias de vencimientos de pagos e ingresos, los cuales se pueden cubrir mediante la concertación de operaciones de tesorería; asimismo, los excedentes temporales de tesorería, caso de existir, pueden rentabilizarse mediante inversiones que reúnan las condiciones de liquidez y seguridad (artículo 199 TRLHL).

La Tesorería ha ido evolucionando desde un perfil operativo basado en el mero registro de transacciones en el corto plazo hacia la tesorería de gestión con visión de futuro centrada en la previsión y control de necesidades y liquidez, la incorporación de la tecnología, de la banca electrónica y de canales de transmisión que permiten ir optimizando esta función.

Ahora, con la estandarización y asignación de actividades y la automatización de las tareas diarias, la Tesorería puede conseguir eliminar el trabajo rutinario y manual, y ganar seguridad y disponibilidad para centrarse en actividades que aportan más valor a la Entidad Local, como son la planificación y previsión de necesidades de efectivo, la gestión de la liquidez optimizando tanto el déficit como el excedente de tesorería, analizando las mejores

decisiones sobre la toma de pasivo y colocación de activos, la reducción de gastos financieros y de servicios bancarios y la obtención de rendimientos financieros.

Esta concepción más amplia de la Tesorería imprime mayor dinamismo frente al enfoque clásico concebido como mero despacho de cobros y pagos, y nos permite encauzar a la Tesorería hacia la gestión de los flujos de efectivo.

La Administración Local afronta retos para adaptarse a un entorno cambiante y global más abierto a los ciudadanos y sometida, cada vez más, a mayores exigencias para las que una Tesorería *avanzada* puede resultar de gran ayuda. La Ley de buen gobierno<sup>141</sup> fija los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los gobiernos de las entidades locales, que deben actuar con transparencia en la gestión de los asuntos públicos siguiendo criterios de eficacia, economía, eficiencia, austeridad, imparcialidad y, ante todo, de responsabilidad.

De esta forma quedan obligados a su cumplimiento y sometidos a un enorme régimen sancionador que alcanza al ámbito de la gestión económico-presupuestaria, pudiendo imponer sanciones (artículo 28 LTIYBG<sup>142</sup>), entre otros motivos, a quienes

---

<sup>141</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, BOE de 10 de diciembre de 2013 (LTIYBG).

<sup>142</sup> Artículo 28 LTIYBG: *Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.*

*Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:*

a) *La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.*

b) *La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.*

c) *Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.*

d) *La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.*

e) *La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.*

f) *El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.*

g) *La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las*

comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refiere la normativa presupuestaria equivalente, además de las infracciones derivadas del incumplimiento de la LOEPYSF.

En cuanto a la gestión de la liquidez, el artículo 13.6 de la LOEPYSF obliga a las Administraciones Públicas a disponer de un Plan de Tesorería que debe incluir, al menos, información relativa sobre la previsión de pago a proveedores de forma que quede garantizado el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa de morosidad. Asimismo, les encomienda velar por la adecuación del ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del Plan de Tesorería.

Este enfoque de acompañar los compromisos de gasto con la ejecución del Plan de Tesorería consolida la necesidad de introducir dinamismo y eficacia a la gestión de la tesorería mirando más allá del propio departamento en busca de información fiable y

---

*Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

*h) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*i) La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*j) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*k) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.*

*l) La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*m) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*n) La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.*

*ñ) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*o) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

*p) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.*

oportuna que alcanza a las propias políticas de ejecución del Presupuesto General, abriendo vías de comunicación para que la información fluya y, a la vez, retroalimente a toda la organización para no perder el ritmo impuesto por la Ley.

Gómez Rodríguez y Ruiz Lamas (Centralización de la Tesorería en la Administración Local, 2001) argumentan que la gestión de la tesorería ha de encuadrarse dentro del pensamiento de *management* en sentido amplio, comprensivo tanto del ámbito interno como del externo de la Tesorería. En el ámbito interno, relativo a la unidad de tesorería propiamente dicha, se lleva lo que hemos venido denominando gestión de la liquidez, y abarca la planificación de la posición, la financiación e inversión a corto plazo, relaciones bancarias, gestión de la cobertura de riesgo de cambio, etc.; por otra parte, el ámbito externo, relativo al circulante que afecta a la gestión de cobros y pagos, nos conduce a otros departamentos de la organización que tienen fuertes implicaciones en la gestión de la liquidez propiamente dicha.

Este compás sugiere la gestión de los flujos de efectivo que avanzábamos, que unido a los sistemas de gestión informáticos y la reorganización orientada hacia la integración y coherencia de Administración Electrónica promueven que la gestión de Tesorería se aproxime al concepto de *cash management*.

#### **14.4.2. Fuentes de información de la Tesorería**

La Tesorería necesita información válida para realizar sus operaciones corrientes y estimaciones futuras; las fuentes de información pueden ser tanto internas como externas; la primordial la obtiene de la Contabilidad y del Presupuesto General de la Entidad, también de la situación de los terceros; además, debe proveerse de otra información complementaria necesaria para poder operar como el Presupuesto de Tesorería, el Plan de Disposición de Fondos para la expedición de las órdenes de pago, así como de medios de cobro y pago, y plazos de cobro y pago.

La información con carácter general es útil cuando está libre de errores materiales y de sesgos y podemos tener la seguridad de que es objetiva y está completa o, al menos, consideramos que existe un bajo grado de incertidumbre. En este sentido, según la IGAE, los requisitos que debe cumplir la información contable (Comisión de Principios Contables

Públicos, 1990, págs. 32-34) para garantizar la eficacia en el proceso de adopción de decisiones son:

1. Identificabilidad: mostrar expresamente los datos de identificación personal y temporal de la información.
2. Oportunidad: ofrecerse a sus destinatarios en tiempo oportuno.
3. Claridad: debe ser mostrada en términos claros y asequibles.
4. Relevancia: recoger todos los datos pertinentes e informaciones adicionales necesarias para el proceso de adopción de decisiones.
5. Razonabilidad: perseguir una aproximación razonable a la exactitud de los hechos contables.
6. Economicidad: tener en cuenta el criterio de coste-beneficio a la hora de juzgar sobre el nivel de agregación o desarrollo de ciertos datos que puedan favorecer un conocimiento más detallado de los hechos por parte de los respectivos destinatarios.
7. Imparcialidad: debe elaborarse con la intención de que sea absolutamente neutral e imparcial.
8. Objetividad: poseer un grado de objetividad suficiente aplicando las mismas reglas y sin criterios subjetivos.
9. Verificabilidad: que pueda ser susceptible de control y revisión interna o externa.

También el marco conceptual de la contabilidad pública del PGCPPL insiste en los requisitos o características que la información contable debe cumplir: claridad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad.

Además de la información que facilita el sistema contable existen otras fuentes importantes para la Tesorería como son: los propios centros gestores de la entidad (unidades gestoras de gastos), las directrices de la gestión de ingresos (unidades gestoras de ingresos), los proveedores de servicios y el sistema financiero.

La gestión de la liquidez en términos de gestión del *cash management* exige ampliar el radio de acción del Tesorero y que este tenga que interactuar con su entorno, coordinarse con todas las áreas de la entidad e interesados, fijar objetivos y utilizar los mejores medios de gestión para su consecución. Los objetivos del Tesorero y los medios para su gestión que propone Pérez-Carballo Veiga (2015, pág. 363) son:

*Tabla 5. Los objetivos del Tesorero y los medios para su consecución*

Objetivo	Medios para gestionar el objetivo
Asegurar la disponibilidad de fondos en los importes plazos y monedas precisos.	Mantener excesos de tesorería financiación disponible y capacidad de financiación.
Gestionar el resultado financiero calculado por la diferencia entre los ingresos y los gastos financieros incluyendo los resultados por diferencias de cambio.	Gestionar el volumen de financiación las condiciones negociadas con los bancos las cuentas bancarias y la fiscalidad de las operaciones financieras.
Reducir los gastos de los servicios bancarios diferentes a los asociados con la financiación de la demanda financiera.	Negociar con los bancos, utilizar las entidades con menores tarifas y revisar que se cumplen las condiciones negociadas.
Controlar los gastos administrativos y de gestión internos de la tesorería de la empresa.	Utilizar la tecnología y los medios de cobro y pago y controlar los gastos generales y de Personal para contribuir al beneficio.
Asegurar la fiabilidad y oportunidad de la información sobre la situación de la tesorería y sus expectativas.	Prever las necesidades y preparar la posición de tesorería, confiabilidad.
Mantener la flexibilidad para anticipar y poder enfrentarse a los cambios del entorno y de la situación interna de la empresa.	Contar con reservas de tesorería y un buen sistema de previsión de necesidades.
Gestionar el riesgo para acotarlo en el nivel deseado.	Gestionar los riesgos de liquidez de crédito a clientes de contrapartida de tipo de interés de cambio principalmente.
Promover una buena imagen de la empresa en las relaciones con terceros.	Con los clientes, los proveedores, las entidades financieras y la administración.
Proteger los activos monetarios de la empresa.	Mantener un sistema de control interno que garantice la seguridad de las transacciones.

Fuente: Pérez-Carballo Veiga (Cuadro 8.4, 2015, pág. 363, capítulo: La tesorería y las necesidades operativas de fondos).

En definitiva, la información certera de los recursos económicos y financieros va a posibilitar a la Tesorería establecer la posición de liquidez en cada momento, realizar

predicciones sobre la capacidad de generación de flujos de efectivo y su distribución en el tiempo, así como detectar la necesidad de endeudamiento o de colocación de excedentes.

No olvidemos que de la misma forma que la Tesorería debe recibir información cierta y puntual de los diversos centros anteriormente mencionados, debe generar información útil y veraz para otros destinatarios internos y externos.

#### 14.4.3. Criterios de gestión de la Tesorería

Suelen confundirse principios de la Tesorería con criterios de gestión de esta. El criterio más importante de la gestión de la Tesorería es la *fecha valor*<sup>143</sup>, no coincidente con la fecha de la operación contable, y es la que informa sobre la disponibilidad real de los fondos monetarios o, al contrario, cuándo dejarán de estarlo en función del tipo de transacción. Esta dualidad de fechas (valor-contable) origina, en ocasiones, que la Tesorería tenga que hacer la conciliación bancaria para explicar y documentar las actas de arqueo de fondos. Además, la fecha valor<sup>144</sup> es determinante para el inicio del cómputo de los intereses ya que es entonces cuando se considera cargada o abonada la operación en una cuenta corriente. Este periodo delimita la flotación del dinero entre el momento en que está a disposición del banco y el momento en que se pone a disposición de la Tesorería.

Esto nos lleva a otro criterio de gestión fundamental como es el *valor del dinero en el tiempo*, es decir, el valor de una unidad monetaria hoy con respecto a su valor en un momento posterior, lo que sugiere que el dinero tiene un coste por unidad de tiempo.

Este criterio desemboca en el concepto de *tesorería cero*, criterio de gestión que pretende evitar los saldos ociosos en la Tesorería tras cumplir en plazo con todos los compromisos de gastos y de ingresos, optimizando de esta forma los recursos del Ayuntamiento.

---

<sup>143</sup> Circular 8/1990, de 7 de septiembre, sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela. Anexo IV. Límites sobre valoración de cargos y abonos en cuentas activas y pasivas, en cuentas corrientes, de crédito y libretas de ahorro.

<sup>144</sup> El artículo 3.18 del RDL 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, define la fecha de valor como “la fecha utilizada por un proveedor de servicios de pago como referencia para el cálculo del interés sobre los fondos abonados o cargados a una cuenta de pago”.

La “tesorería cero” no es contraria a que tengamos que reservar un mínimo<sup>145</sup> mensual de tesorería, otro criterio de gestión que garantiza los pagos prioritarios y preferentes, como los derivados del endeudamiento (capítulos 3 y 9), y los gastos de personal (capítulo 1). No obstante, López Hidalgo (1996) opina que los ayuntamientos necesitan disponer de liquidez permanente, que denomina “fondo de maniobra”, calculándolo de una forma estática. Esta es otra forma de operar, aunque nosotros nos decantamos más por unos flujos dinámicos de entradas y salidas de fondos, actualizados continuamente, que cubran lo que se ha venido a designar como el mínimo (mensual) de tesorería (carga financiera y nóminas), tendiendo, en la forma de proyectar, al equilibrio entre entradas y salidas de fondos, es decir, al presupuesto de tesorería cero.

Se convierte así la Tesorería en un centro de coste/beneficio que mantiene un nivel óptimo de liquidez al mínimo coste posible para cubrir el riesgo de impago, y rentabiliza, en su caso, el excedente al máximo posible. De esta forma, la eficacia en la gestión se alcanza cuando las disponibilidades líquidas resultantes de los flujos de cobros permiten realizar con normalidad los pagos<sup>146</sup> al vencimiento de las obligaciones en función del Plan de Disposición de Fondos aprobado.

La eficiencia y economía se consiguen cuando la información contable actualizada y la planificación se emplean para la gestión de los flujos de efectivo, rentabilizando al máximo los excedentes evitando saldos ociosos y cubriendo los déficits mediante operaciones de tesorería con el menor coste financiero posible.

Para Gómez Rodríguez y Ruiz Lamas (2001, pág. 19) los elementos de la gestión de la tesorería se concentran en los siguientes:

---

<sup>145</sup> Artículo 14.5.a) OHAP/2105/2012.

<sup>146</sup> Artículo 198. 4.) LCSP 2017: “La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 210, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio”.

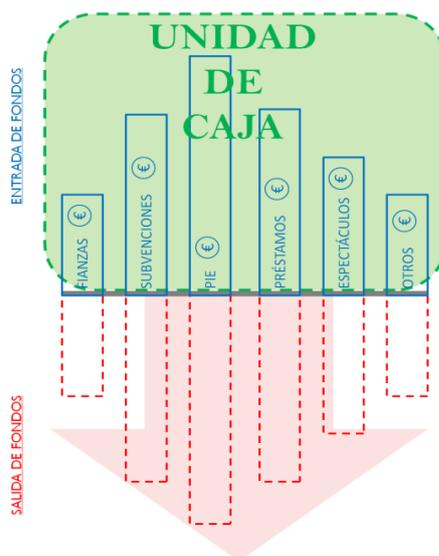
1. Gestión de la posición de la liquidez y cuentas a corto plazo con EEFF.
2. Gestión de flujos de entradas y salidas de dinero (medios de pago y planificación).
3. Gestión de cuentas de cobro y pago, incluyendo las consecuencias financieras de su mantenimiento en balance.
4. Gestión de excedentes de liquidez y operaciones de créditos para cubrir deficiencias.

El uso de la tecnología es determinante para una gestión eficiente a la vista de un entorno en plena revolución digital donde todo está cada vez más interconectado y la abundante información debe fluir ordenadamente entre los interesados en el menor tiempo posible.

#### **14.4.4. Centralización de la Tesorería**

Las herramientas más importantes para la gestión y el control de la liquidez y la solvencia son la centralización del efectivo, la planificación y la gestión financiera.

El artículo 196. b del TRLHL ordena a la Tesorería servir al principio de unidad de caja mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. La unidad de caja representa la totalidad de fondos y valores que la institución tiene disponible con independencia de que estén depositados en diferentes entidades financieras o cajas de efectivo para destinarlos, indistintamente, al pago de las obligaciones que resulten exigibles, con independencia de su procedencia y destino, aun tratándose de ingresos de naturaleza afectada. Es decir, todos los ingresos han de afluir a una teórica caja única de donde han de salir todos los pagos. Esta unidad no implica una recopilación física de tales fondos, sino su unidad contable.

*Ilustración 9. Representación de la unidad de caja*

La centralización de la Tesorería aporta ventajas a la gestión pues mejora el acceso y la calidad de la información, intensifica la supervisión de los fondos y valores y, por lo tanto, el control de las cuentas bancarias; asimismo, consigue visibilizar la posición del efectivo disponible, lo que mejora la toma de decisiones.

La Tesorería, más o menos integrada, puede conseguirse con diferentes modelos, por lo que habrá que analizar cuáles son los que mejor se adaptan a cada organización. Algunas decisiones en este sentido pueden referirse a concentrar físicamente todos los fondos en una única entidad financiera, y/o en una única cuenta bancaria, o disponer de varias entidades financieras y cuentas para traspasar periódicamente los saldos a otras distintas; o determinar si la centralización alcanza solo a la entidad matriz o a todo su sector institucional local de forma conjunta. Igualmente, podría determinarse que la centralización de la Tesorería se extendiera, simplemente, a nivel informativo para poder controlar la posición global de liquidez, etc.

En cualquier caso, la centralización de la tesorería necesita fijar la estrategia y definir algunas reglas para poder dirigir el tráfico de flujos de cobro y pago; por ejemplo, obtener la domiciliación de los ingresos ofrece mayor garantía de cobro en los plazos previstos; automatizar el circuito de pagos ayuda a cumplir los plazos de pago sin incurrir en errores y demoras que generen costes; sistematizar los plazos y medios de cobro y pago abre aún

más posibilidades de cumplimiento de las previsiones. Conseguir que la recaudación esté cuanto antes a disposición de la Tesorería, y/o pagar mediante *confirmig*, y/o anticipar el cobro de subvenciones mediante *factoring*, son algunas de las medidas que pueden amortiguar las tensiones de tesorería y ayudar a superar un déficit temporal a la vista.

En este sentido, las entidades locales pueden utilizar como medios de ingreso y pago sus cajas de efectivo o en las entidades de crédito el efectivo, transferencias, cheques o cualquier otro medio o documento de pago, sean o no bancarios, que se establezcan (artículo 198 TRLHL).

También pueden habilitar diferentes tipos o modalidades de cuentas en las entidades financieras, como las que desglosamos a continuación:

*Tabla 6. Tipos de cuentas bancarias de la Tesorería*

MODALIDAD	TRLHL	CONCEPTO
Cuentas operativas de ingresos y pagos	Art. 197.a)	Cuentas en entidades financieras para el normal desarrollo de la tesorería, suelen tener el carácter de cuentas corrientes.
Cuentas restringidas de recaudación	Art. 197.b) Art. 198.1	Formalizadas en las entidades financieras colaboradoras de la Recaudación. El carácter restringido implica que recogen transitoriamente los ingresos tributarios, cargándose mediante traspaso a las cuentas operativas de ingresos y pagos.
Cuentas restringidas de pagos	Art. 197.c) Art. 198.2	Utilizables para pagos específicos y singulares, como el pago de nóminas, anticipos de caja fija, pagos a justificar y, en general, para cualquier procedimiento especial y colectivo de pago.
Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería	Art. 197.c) Art. 199	Cuentas de depósito de fondos en entidades financieras con vencimiento, remuneración y disposición negociada.

Los sistemas de centralización de la tesorería deben permitir la visibilización y control de todas las cuentas bancarias, aunque estén a disposición de diferentes centros gestores, y promover una gestión más eficiente de todos los fondos públicos y una integración total de la posición de tesorería.

#### 14.4.4.1. *Cash pooling*

El *cash pooling* es un término inglés que se traduce como agrupación de efectivo y que consiste básicamente en traspasar los saldos de unas cuentas de origen a otras de destino siguiendo unos protocolos preestablecidos. Este proceso se puede automatizar para que, por ejemplo, de forma periódica y en horario fijado, se efectúe un barrido de saldos de las cuentas secundarias a la cuenta principal.

El sistema respeta el principio de unidad de caja incluso si afecta a un grupo de empresas, como ha manifestado el Tribunal Supremo en la Sentencia 5215/2015 (2015), en donde señala que la unidad de caja es meramente contable y no va acompañada de confusión patrimonial alguna por tratarse de una gestión centralizada de la tesorería para grupos de empresas, con las correspondientes ventajas de información y de reducción de costes.

El TS analiza el sistema de *cash pooling* en el entorno societario de SEPI<sup>147</sup> para la optimización de la gestión de su tesorería y describe dos tipos de operaciones; las de tipo cedido, por la que la tesorería central cede disponibilidades de efectivo a sus empresas por medio de una operación de financiación a corto plazo, y las de tipo tomado, por la que la tesorería central toma recursos de sus empresas por medio de una operación de colocación de excedentes a corto plazo, con un coste económico para Tragsa, en el caso de tomar fondos, y con un beneficio económico, en el caso de ceder fondos en el sistema InterSepi.

En relación con el mayor o menor grado de centralización de la tesorería, el *cash pooling* y su implicación al resto de la organización, Tena Rodríguez (2019) manifiesta:

La centralización de la tesorería y la liquidez es un concepto que no sólo concierne al departamento de tesorería, sino que también puede mejorar los procesos de otras áreas funcionales de la empresa. Las consecuencias de una buena decisión de *cash pooling* repercutirá en:

- Acortar el plazo medio de cobro de las ventas pendientes.
- Elaborar unas previsiones de tesorería fiables.
- Mayor seguridad y control de la gestión de los pagos y desembolsos.
- Aumentar la remuneración percibida de los fondos de crédito y reducir la deuda en concepto de intereses de débito.
- Dedicar más tiempo a las decisiones de financiación o inversión.
- Enlaces automáticos con los sistemas de Enterprise Resource Planning (ERP) para centralizar y automatizar el proceso de pagos y los enlaces con el banco.

---

<sup>147</sup> SEPI: Sociedad Estatal de Participaciones Industriales. Entidad Pública Estatal, <http://www.sepi.es/es>, fecha de consulta el 20 de abril de 2019.

- Eliminar la multiplicidad de proveedores de servicios de banca y cuentas bancarias para beneficiarse de las economías de escala.

#### **14.4.4.2. *Netting***

El sistema *netting* es un término inglés que se traduce como compensación neta de créditos y débitos. En el ámbito privado es la operación por la que dos o más empresas deciden cancelar cuentas mutuas por el saldo que presenten. Refiriéndonos a las EELL, el *netting* comprende, básicamente, cuentas de compensación controladas por la Tesorería que no suelen disponer de saldo en cuenta aunque tienen un importe autorizado para pagar, produciéndose los cargos periódicamente en las cuentas operativas de la Tesorería.

El sistema permite varias opciones, por ejemplo, cubrir saldos deudores entre un grupo de cuentas, efectuando traspasos entre ellas para después retornar los saldos desde las cuentas receptoras a las cuentas de origen. Se determinan los protocolos de funcionamiento en cuanto a no dejar saldos a cero para evitar descubiertos, o establecer un orden de actuación en las cuentas emisoras o, incluso se puede llegar a disponer de la cobertura de una póliza de crédito.

Un ejemplo de este sistema de tesorería aplicado al sector público lo encontramos regulado por la Generalitat Valenciana, en la Orden 2/2010, de 29 de enero, de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, que permite una centralización del endeudamiento a corto plazo de las entidades que integran su perímetro institucional con el objeto de reducir los costes financieros, mejorar el control y planificación, y simplificar el mapa bancario. Asimismo, establece las políticas de rentabilización de saldos en cuentas corrientes bancarias mediante el sistema de barridos automáticos, cuentas de *netting* para disminuir el endeudamiento de tesorería y a la vez eliminar los saldos ociosos.

#### **14.4.4.3. Provisiones de fondos a justificar**

Las provisiones de fondos a justificar son movimientos de fondos que se expiden a favor de un habilitado, pero que siguen formando parte de la tesorería en tanto que los

terceros habilitados no paguen a los acreedores. Existen dos tipos: los anticipos de caja fija y los pagos a justificar.

Los anticipos de caja fija son provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realizan a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del ejercicio (artículo 190.3 TRLHL). Su funcionamiento se regula en las bases de ejecución del presupuesto (artículo 9.2.j RD 500/90). Básicamente consiste en la provisión inicial de los fondos mediante un movimiento interno de tesorería a una cuenta (o caja) restringida a nombre de un tercero habilitado que podrá ir solicitando su reposición en función de la cuantía gastada y previa justificación de la cuenta de gastos realizados, y al final de cada ejercicio justificar el estado de la cuenta y la conveniencia de su mantenimiento o solicitar la cancelación del anticipo.

Los pagos a justificar son provisiones de fondos que excepcionalmente se libran para atender gastos sin la previa aportación de la documentación justificativa legalmente necesaria (artículo 190.1 y 2 TRLHL). Su funcionamiento se regula en las bases de ejecución del presupuesto (artículo 9.2.j RD 500/90). Básicamente consiste en la provisión inicial de fondos mediante un pago presupuestario a justificar a una cuenta (o caja) restringida a nombre de un tercero habilitado que una vez hecho los pagos deberá justificar la totalidad o reintegrar el sobrante de los fondos a la cuenta operativa de nuevo.

#### **14.4.4.4. Unidades especializadas de Tesorería**

La Ley reconoce la posibilidad de crear dos tipos de órganos auxiliares o unidades especializadas de Tesorería: la Unidad de Ordenación de Pagos y la Unidad Central de Tesorería.

La Unidad de Ordenación de Pagos<sup>148</sup> sirve para ejercer las funciones administrativas de la ordenación de pagos; se crea por el Pleno de la Entidad Local a propuesta del Presidente. Es una unidad administrativa especializada en la ordenación de pagos y las tareas concretas que tal actividad conlleva. No tenemos constancia de la creación

---

<sup>148</sup> La Unidad de Ordenación de Pagos se encuentra regulada actualmente en el artículo 186.2 del TRLHL. Anteriormente lo estaba en el 167.2 de la Ley 39/1988, LHL.

formal de esta unidad en ningún ayuntamiento, si bien en todas las tesorerías municipales existe alguien encargado de realizar este cometido.

De la misma forma, el Pleno puede crear una Unidad Central de Tesorería<sup>149</sup> para ejercer la función de ordenación de pagos en las entidades locales de más de 500.000 habitantes de derecho. Tampoco ha tenido proyección esta unidad orgánica. Desconocemos si se ha llegado a implantar en algún Ayuntamiento.

La Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, del Tribunal Constitucional (BOE de 20 de enero de 2000), que resuelve diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados planteados por las Comunidades Autónomas, en su FJ 38 expone que estos órganos invaden competencias de las CCAA, remitiendo a que esta organización administrativa debe incardinarse en la competencia autonómica de desarrollo de las bases estatales. De ahí que el apartado 4º del Fallo concluya declarando “que el art. 167, apartados segundo y tercero, de la referida Ley no tiene carácter básico, por ser contrario al orden constitucional de competencias.”

#### **14.4.5. Planificación y gestión financiera**

De forma llana podríamos decir que la planificación consiste en hacer previsiones, y la gestión son las decisiones que hay que adoptar en base a esa información.

¿Para qué llevar a cabo la planificación? Para tener conocimiento de todas las variables y circunstancias futuras que se puedan dar y para evitar sus riesgos. Matesanz Matesanz, en cuanto a la gestión financiera como gestión del riesgo, además de señalar los múltiples existentes, termina concluyendo:

Estamos pues ante una Visión dinámica de la Tesorería, hacía la consecución de una Misión que no es otra que la gestión financiera para lograr la finalidad de centralización y de caja única, que lleve al Objetivo último que no es otro que garantizar la liquidez y la solvencia del ente local (2012, pág. 484).

---

<sup>149</sup> La Unidad Central de Tesorería se encuentra regulada actualmente en el artículo 186.3 del TRLHL. Anteriormente lo estaba en el 167.3 de la Ley 39/1988, LHL.

Sobre la gestión financiera y su dirección, uno de los autores que más ha tratado este tema en las EELL ha sido Farfán Pérez. Son numerosos los trabajos que, desde hace tiempo, viene dedicando a esa materia, señalando que estos procesos de movimiento y manejo de fondos, con la planificación previa para cubrir las necesidades de inversión y financiación, es en lo que se convierte la “Gestión Financiera, como conjunción de la gestión de tesorería y la gestión del endeudamiento” (Farfán Pérez & Velasco Zapata, 2011, pág. 17).

La planificación financiera se transforma, como sostienen Mota y Farfán (Funciones de Tesorería municipal y el nuevo Reglamento de Funcionarios de Habilidad Nacional, 2018), en la actividad sustantiva, general, y prioritaria en las entidades locales. El nuevo RFHN (RD 128/2018) contempla la planificación financiera como una de las funciones primordiales que garantizan la sostenibilidad de la Entidad, apostando el legislador, de esta forma, por un modelo profesional de gestión pública financiera.

Los instrumentos de planificación financiera utilizados por las entidades locales son, básicamente, tres: el Plan de Disposición de Fondos, el Presupuesto de Tesorería y el Plan de Tesorería.

#### **14.4.5.1. Plan de Disposición de Fondos**

El Plan de Disposición de Fondos (PDF) es un instrumento preceptivo para la gestión de la tesorería. Constituye una herramienta eficaz para regular la liquidez del sistema financiero local y representa la expresión normativa que recoge los criterios a los que debe sujetarse la ordenación del pago, desarrollando las prioridades y límites señalados en la legislación.

Los factores que contiene el PDF facilitan una eficiente y eficaz gestión de la Tesorería de la Entidad (artículo 65.2 RD 500/1990). Lo aprueba el Presidente a propuesta de la Tesorería y cualquier expedición de orden de pago se ha de acomodar a este Plan, que determina un orden de pagos que debe contemplar la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores (artículo 187 TRLHL). Asimismo, debe dar acogida al establecimiento posterior de la prioridad absoluta del pago de los intereses y del capital de la deuda pública frente a cualquier otro gasto (artículo 14 LOEPYSF, en desarrollo de la modificación del artículo 135 de la CE). Estos gastos de

carga financiera tendrían preferencia, incluso, a los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

La existencia de un PDF cobra mucho sentido en momentos de iliquidez, pues la expedición de pagos deberá seguir los criterios objetivos, racionales y de eficacia previstos, garantizando la prelación de pagos dispuesta, pudiendo llegar a establecer, incluso, posibles diferencias entre proveedores de igual rango que posibilitarían, dándose la circunstancia y llegado el momento, discriminar entre estos para no llegar a interrumpir la prestación de servicios públicos esenciales.

#### **14.4.5.2. Presupuesto de Tesorería**

Mientras el PDF es un acto jurídico reglamentario, una disposición normativa, el Presupuesto de Tesorería es un estado que recoge la expresión numérica de las previsiones de entradas y salidas de fondos de todo tipo y naturaleza durante el período de tiempo que consideremos<sup>150</sup>.

Este Presupuesto de Tesorería no debería contenerse en hojas Excel independientes y ajenas a los módulos del área económica, sino que debe estar integrada con la contabilidad municipal para, partiendo del presupuesto aprobado por la Corporación (que cuantifica derechos y obligaciones), estimar previsiones de entradas y salidas de fondos (aquí se cuantifican cobros y pagos, por lo que los importes no son coincidentes con los del Presupuesto aprobado). Esta comunicación del módulo de previsiones de tesorería con el módulo de contabilidad (y su submódulo de presupuestos) posibilita llevar a cabo la planificación de los flujos de cobro y pago, conocer las desviaciones y hacer ajustes adoptando las medidas que sean necesarias.

Como previsiones que son, el Presupuesto de Tesorería no es exacto al cien por cien, “¡y es que no puede ser de otra forma! la contabilidad municipal siempre acertará, porque

---

<sup>150</sup> El presupuesto de tesorería quizás más usado es el diario dinámico mensual. Se actualiza día a día con las previsiones del mes en curso. Para simulaciones que prevean posibles necesidades de financiación se utilizan presupuestos de tesorería anual por meses.

refleja hechos con contenido económico que ya han sucedido...”, lo cual no debe llevarnos a dejar de confeccionar las previsiones, pues “lo importante es, precisamente, que exista alguna previsión, por fallida que esta sea” (Fernández Agüero, 2003, pág. 180).

Guardiola (2015) otorga gran relevancia a estos dos instrumentos, los presupuestos de tesorería y el PDF, señalando que:

El principal instrumento de planificación de los flujos de entrada y salida de fondo es el presupuesto de tesorería, que a diferencia del presupuesto de derecho y obligaciones, no está ni definido ni establecida su estructura en ninguna norma aplicable a la Administración local, pero que podemos definir como una representación contable de la distribución en el tiempo los flujos de entrada y salida de tesorería (pág. 854).

Sin presupuesto de la tesorería es improbable que se conozca con precisión cuando van a generarse excedentes o déficits de recursos líquidos, pero no puede evitarse que lleguen a producirse. Cuando las necesidades exceden a la disponibilidad toca priorizar, y priorizar implica escoger, atender unas obligaciones antes que otras. Para hacer esta selección hace falta disponer de plan de disposición de fondos definido en el artículo 187 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (pág. 854).

No existe un formato oficial para la presentación de un Presupuesto de Tesorería, por lo que mostramos un modelo sencillo capaz de analizar la dinámica que siguen los saldos previsionales de cobros y pagos mensuales.

*Tabla 7. Modelo simple de Presupuesto de Tesorería*

CONCEPTO	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5
Saldo inicial					
Cobros previstos					
<b>Total cobros</b>					
Pagos previstos					
<b>Total pagos</b>					
Saldo mensual					
Saldo final					

En cuanto al periodo que puede abarcar el presupuesto de tesorería debe ser, usando terminología informática, *escalable*, que pueda ascender desde el corto plazo de un día hasta el final de ese mes (quizás sea este el periodo de tiempo más usado), un trimestre, e incluso un año. Más tiempo no creemos que resulte operativo para la gestión.

De ahí que, partiendo de la posición diaria de tesorería, dato que debe verificarse cada mañana<sup>151</sup>, los presupuestos de tesorería que consideramos más usuales son:

- Previsión diaria con proyección mensual hasta el fin del mes en curso. Se actualiza cada día a primera hora de la mañana. Imprescindible su existencia.
- Previsión de tres, cuatro o cinco meses.
- Previsión anual:
  - la que se confecciona al principio del año y parte del Presupuesto aprobado por la Corporación, que comprende los 12 meses naturales del año en curso.
  - la que se confecciona a 12 meses vista.

Estas previsiones, sean del período que sean, deben contener al margen las magnitudes esenciales financieras para su conocimiento y toma de decisiones: al menos la posición global, el total de cobros y pagos previstos, el mínimo de tesorería, el importe de la póliza dispuesta o por disponer (si existe), y la capacidad o necesidad de financiación.

La periodicidad en la confección de estos presupuestos depende del espacio temporal que precisemos calcular. Consideramos que la previsión diaria con proyección mensual hasta el fin del mes en curso es imprescindible, con actualización y mantenimiento diario (presupuesto dinámico mensual).

Así es puesto de manifiesto por algunos autores. El presupuesto de tesorería debe estar en constante actualización (Pons Rebollo, 1998, pág. 271). El valor fundamental de esta herramienta es visualizar la anticipación, pues se trata de prever no el día siguiente “sino la situación para dentro de 15, 30 y 90 días con la mayor aproximación posible” (Arenas Vicedo, 1989, pág. 208).

Si en algún momento puntual del ejercicio precisamos conocer la evolución estimada a tres, cuatro o cinco meses, confeccionamos previsiones para estos períodos. La previsión a 3 meses es muy usada. En el informe de ejecución presupuestaria que trimestralmente deben emitir los Interventores y remitir por la Oficina virtual al Ministerio, la Tesorería

---

<sup>151</sup> Una operativa que permite a las Tesorerías locales introducir de forma rápida y eficaz los ingresos producidos en las cuentas municipales el día anterior es realizando apuntes de Ingresos pendientes de aplicación por cada cuenta, lo que posibilita tener las posiciones de liquidez contabilizadas diariamente.

confecciona los anexos F.1.1.13 Deuda viva y vencimiento mensual previsto en el próximo trimestre y F.1.1.9 Calendario y Presupuesto de Tesorería. En este último se facilita información sobre la ejecución del trimestre vencido en términos de recaudación y pagos (con desglose del presupuesto corriente y del cerrado), y se avanzan las previsiones de recaudación y pagos para los próximos tres meses, así como una previsión a fin de ejercicio.

Por último, tras aprobar el Presupuesto (económico) por el Pleno, se debe confeccionar el Presupuesto de Tesorería anual, que sería la conversión estimada de esos derechos y obligaciones en flujos de cobros y pagos a lo largo de los 12 meses del año. Estimamos que este Presupuesto de Tesorería Anual (como hoja de cálculo que es) se podría incorporar al Plan de Tesorería para acreditar de forma gráfica los contenidos que aquel aborde.

No se encuentran predefinidos los conceptos que debe mostrar el presupuesto de tesorería; una forma muy sencilla de facilitar información y realizar previsiones es por capítulos, si bien puede ampliarse al detalle sobre el que se quiera profundizar, llegando incluso a mostrar o bien conceptos de ingresos singulares por su importancia (ej. IBI), o bien pagos igualmente relevantes por su volumen (ej. algún concesionario, etc.).

Por último, estos presupuestos de tesorería, documentados normalmente en hojas de cálculo, son herramientas de trabajo de la Tesorería Municipal que no precisan, como tales, aprobación por órgano municipal alguno.

#### **14.4.5.3. Plan de Tesorería**

El Plan de Tesorería ha sido el último en aparecer. Ha sido impuesto por la DF 4ª.1 de la LOEPYSF que establece que “Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública”.

Consideramos que este Plan viene a contener en un solo documento una muy valiosa información: la previsión de entradas y salidas de fondos para un ejercicio (año natural) y la distribución que se pretende realizar de estos de tal forma que se garantice el cumplimiento en plazo de los compromisos adquiridos.

Esto sugiere la necesidad de conocer el desglose del Presupuesto General, poniendo el foco de análisis, principalmente, en el comportamiento de los ingresos y gastos que la ejecución presupuestaria va a generar, flujos de cobros y pagos, que pueden mostrarnos en su cruce una *brecha financiera* por los diferentes vencimientos de los plazos de cobro y pago que debe ser prevista y resuelta mediante cobertura financiera del déficit o colocación de excedentes, en su caso. Recordemos que el artículo 13.6 de la LOEPYSF obliga a las Administraciones Públicas a velar por la adecuación del ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería; en esta encomienda radica la gran importancia de analizar la capacidad de generar efectivo que tiene la entidad mediante el control de un plan de tesorería que, aunque su aprobación corresponda a un período anual, el seguimiento y evolución de los flujos de entradas y salidas de fondos a través de los presupuestos de tesorería debe estar en permanente actualización.

El artículo 14.5 de la OHAP/2105/2012 fija el mínimo de información que debe contener este Plan de Tesorería, sus actualizaciones, y las operaciones de deuda viva de la entidad:

- a) Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas 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 y calendario previstos 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.
- h) Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos diez años.
- i) Información, incluida la Tasa Interna de Rentabilidad, de las emisiones de deuda realizadas en el mes anterior.

Aunque no lo indica la normativa, consideramos que este Plan de Tesorería, que anualmente tiene que confeccionarse, debe ser aprobado por el Alcalde, previo informe de la Tesorería, tras la aprobación por el Pleno del Presupuesto del Ayuntamiento. Al Plan se podrá incorporar como ya indicamos, el Presupuesto de Tesorería anual del ejercicio.

### 14.4.5.4. Metodología del Presupuesto de Tesorería y ejemplos

El presupuesto de tesorería tiene dos flujos, el de entrada de fondos o ingresos y el de salidas o pagos. A ambos conviene analizar por separado para luego fusionarlos en las previsiones.

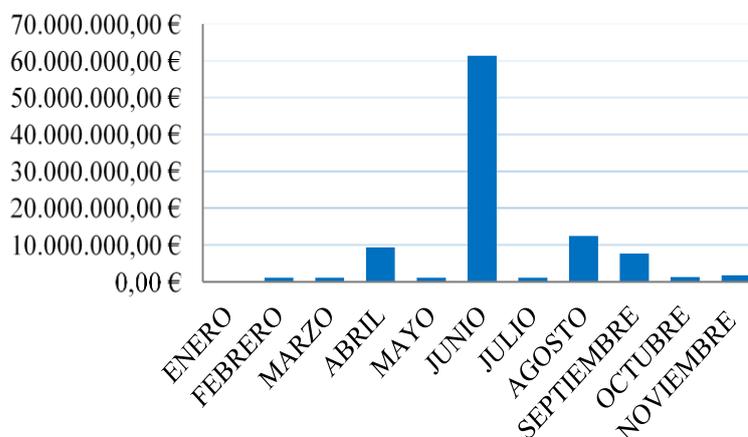
A continuación, mostramos un ejemplo del análisis de los flujos de ingresos en relación a la cobranza del ejercicio 2013 del Ayuntamiento de Getafe conforme al calendario fiscal aprobado y a la recaudación del ejercicio anterior.

*Ilustración 10. Flujos de ingreso del calendario fiscal de cobranza*

#### CALENDARIO FISCAL 2013 (Art. 15 y 27.bis de las Bases de ejecución Ayto. Getafe)

ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DIC.
	1º SEPP		I.V.T.M		I.B.I.N.U.				I.A.E.		
		2º SEPP		3º SEPP					VADOS		
									I.B. RÚSTICA		
									F.O.V.P.		
	1.058.146,58 €	1.056.863,82 €	9.321.229,45 €	1.050.018,80 €	49.365.514,93 € 1.763.097,32 € 92.661,87 € 10152451,45	1.049.309,16 €	12.438.207,19 €	755.080,38 € 6.935.650,02 €	1.186.139,79 € 57.192,62 €	4.894,09 € 428.196,70 € 15.473,72 € 347.819,60 € 19.270,62 € 964.222,37 €	
	1.058.146,58 €	1.056.863,82 €	9.321.229,45 €	1.050.018,80 €	61.373.725,57 €	1.049.309,16 €	12.438.207,19 €	7.690.730,40 €	1.243.332,41 €	1.779.877,10 €	

<b>COBRO POR VENTANILLA: COBRO VOLUNTARIA (DOS MESES)</b>	
<b>COBRO SEPP: 5 CUOTAS: 9 febrero, 12 Marzo, 8 Mayo, 6 Julio y 28 septiembre (Art. 27 bis punto 6 b O.G.)</b>	
<b>COBRO DOMICILIACIÓN BANCARIA: ÚLTIMO DÍA PERIODO EXCEPTO IBINU</b>	
<b>COBRO DOM. ESPECIAL IBINU:</b>	
1º DÍA: 5% DE DESCUENTO	↓
2º PLAZOS:	1º DÍA: 60% 5 OCTUBRE: 40%
DOMICILIADOS NORMAL: ÚLTIMO DÍA PLAZO	↓



En el cuadro anterior puede apreciarse cómo a lo largo de todo el año los ingresos tributarios de recibos de padrón, únicos analizados, muestran poco volumen, mientras que

en el mes de junio, con la cobranza del IBI, la recaudación es enorme y desproporcionada en relación al resto de meses. Esos desequilibrios financieros deben resolverse por la Tesorería.

La función de “distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones”, pasa, ineludiblemente, por la gestión financiera y, más concretamente, por la planificación. En este sentido García-Loygorri señala que, en su opinión, quizás lo más importante de la Tesorería sea la planificación:

... sin una buena planificación podemos topar con incidencias inesperadas, y en algún caso podría ser demasiado tarde; por ello es importante hacer un riguroso seguimiento, de las previsiones: tomar el pulso a la empresa casi a diario a través de ellas, resulta fundamental en situaciones críticas si queremos anticiparnos a posibles problemas cuando todavía es posible poner soluciones” (Guía práctica de la Tesorería. De la A a la Z., 2010, págs. pre-prólogo).

Así, cuando se prevé la aparición del déficit temporal de liquidez, la Tesorería puede darle cobertura concertando una operación de tesorería<sup>152</sup> con entidades financieras (artículos 51 y 199.1 TRLHL), debiendo cumplir, en su materialización, las condiciones de prudencia financiera, importe y liquidación del presupuesto. En sentido contrario, cuando se prevé la aparición de un excedente temporal, la Tesorería puede colocar el efectivo en entidades financieras siempre que se produzcan las condiciones de liquidez y seguridad. La IGAE (1997) ha definido tales conceptos como sigue:

- Liquidez: facilidad de los activos financieros de conversión en dinero líquido de una forma rápida sin ocasionar ninguna merma de valor, es decir, sin incurrir en pérdidas.
- Seguridad: ausencia de riesgo, es decir, imposibilidad de que el emisor incumpla lo pactado (el pago del principal y los intereses). La seguridad dependerá, por tanto, de la solvencia del emisor y de las garantías que se incorporen al activo financiero. Las fluctuaciones de su cotización en el mercado no implican existencia de riesgo.

---

<sup>152</sup> Artículo 51 TRLHL: “Para atender necesidades transitorias de tesorería, las entidades locales podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo, que no exceda de un año, siempre que en su conjunto no superen el 30 por ciento de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último...”

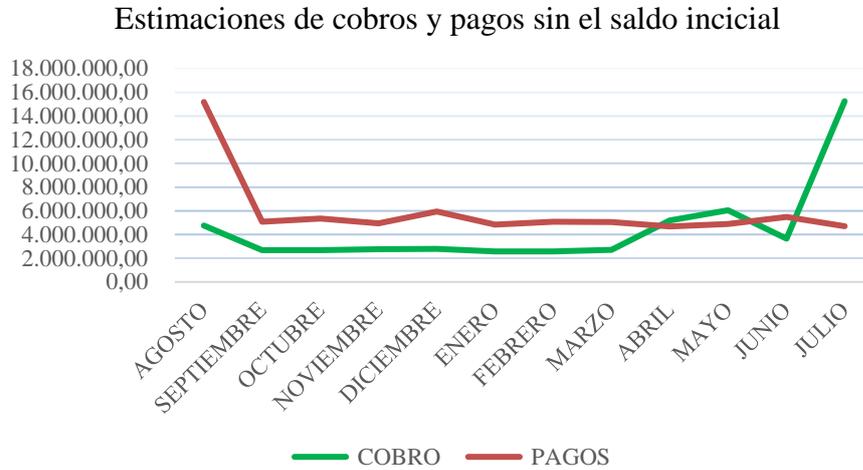
Por tanto, para el Tesorero es fundamental la información, no solo de las previsiones, lo más fiables posibles, sino también de la evolución de los mercados financieros: “ver en tiempo real los cambios que se producen en los mercados de capitales con el fin de movilizar sus fondos con rapidez y aprovechar sus recursos de manera eficiente” (Núñez Monedero, 2010, pág. prólogo). Todo ello le permitirá, con soporte en las nuevas tecnologías, anticiparse a las situaciones, prever el futuro. Steve Jobs dice, “inventemos el mañana en lugar de preocuparnos sobre qué ocurrió ayer”, algo que para la Tesorería es perfectamente aplicable.

El tiempo es un factor determinante para la confección de los presupuestos de tesorería. En función de la necesidad financiera de la entidad esta previsión tendrá una mayor o menor duración. Si lo elaboramos a corto plazo contemplamos la liquidez y la posibilidad de hacer frente a los pagos del día a día con los ingresos previsibles. La visión a largo plazo marca la situación financiera de la entidad mostrando el volumen de endeudamiento y efectivo de la tesorería, lo que da una idea del grado de solvencia, en el sentido de la capacidad que tiene el Ayuntamiento de generar ingresos suficientes para atender la sostenibilidad de los pagos futuros y el calendario de amortización de la deuda. Sin duda alguna una buena herramienta de Presupuesto de Tesorería sería aquella que permitiera enlazar las previsiones del plazo inmediato, con el corto y el largo plazo. Diario/mensual, trimestral, anual, todo proyectable y vinculado (escalabilidad temporal).

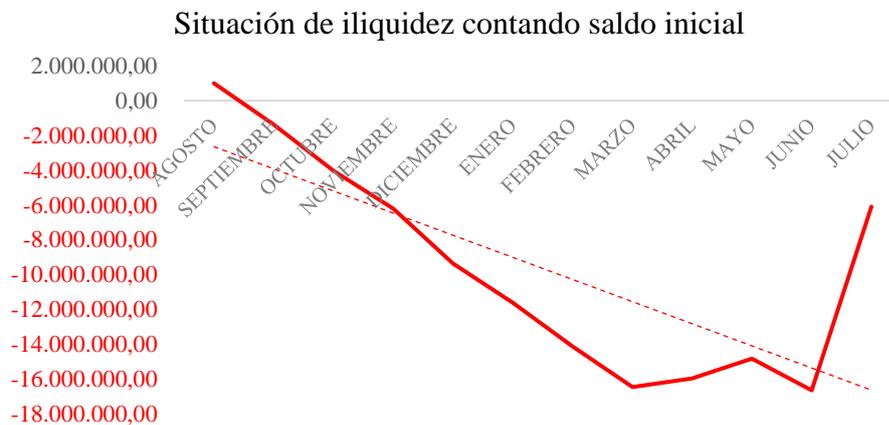
Por otra parte, las previsiones tienen que contemplar las salidas de fondos, información que podemos reflejar agrupada por capítulos, o a un mayor desglose, o como consideremos más útil para lograr la finalidad que perseguimos: visualizar la diferencia entre entradas y salidas de fondos en el período que estemos proyectando para adoptar medidas que nos permitan anticiparnos y resolver ahora cualquier problema de iliquidez futura.

Por último, mostramos un ejemplo de Presupuesto de Tesorería a 12 meses donde recogemos la información mensual con el detalle de conceptos y saldos de cobros y pagos. El resultado avanza un déficit en el mes de septiembre de 2018 que tendrá que ser subsanado con una operación de tesorería. Un análisis general indica que los pagos mensuales en promedio superan en 1,69 veces a los cobros mensuales lo que podría ser un síntoma de iliquidez estructural, para lo que habría que estudiar medidas adicionales.

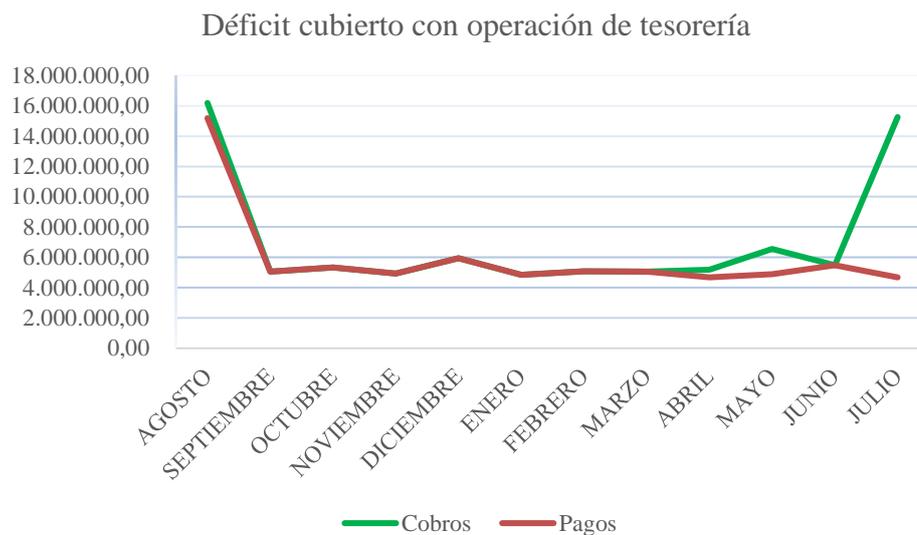
Representamos el análisis gráfico de como los pagos mensuales superan a los cobros a lo largo del ciclo.



Si tomamos en consideración el saldo inicial del periodo y lo sumamos a los cobros del primer mes y seguimos la dinámica de descontar los pagos del mismo obteniendo el saldo final del mes, y este resultado lo trasladamos como saldo inicial del mes siguiente y así con todos, vamos dibujando una senda de iliquidez que alcanza su situación más crítica en junio.



Como vemos en el siguiente gráfico, concertar una operación de tesorería en septiembre, como avanzábamos, puede ser una medida correctora para solucionar a tiempo la brecha de iliquidez detectada.



La tabla siguiente recoge la confección sistemática del presupuesto de tesorería incluyendo la previsión y estimación de los flujos monetarios esperados para cada periodo en base al horizonte temporal de 12 meses.

Tabla 8. Presupuesto de Tesorería anual

AGOSTO 2018 – JULIO 2019

	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO
<b>SALDO INICIAL</b>	11.443.881,38	1.002.824,96	-1.384.959,43	-4.032.918,82	-6.204.703,21	-9.361.487,60	-11.635.911,79	-14.153.121,18	-16.483.905,57	-15.976.614,96	-14.833.799,35	-16.665.583,74
<b>PREVISION DE COBROS</b>												
<b>POLIZAS DE CREDITO Y PRESTAMOS</b>												
PARTICIPACION TRIBUTOS	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75	1.270.339,75
DEVOLUCION INGRESOS	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86	235.875,86
IMPTO. VEHICULOS								30.000,00	2.400.000,00	850.000,00		
CAJEROS									7.500,00	850,00		
TASA BASURA									90.000,00	2.500.000,00	400.000,00	
IBI RUSTICA	200.000,00										32.000,00	522.000,00
ENTRADA VEHICULOS	30.000,00										6.000,00	154.000,00
IBI URBANA	1.500.000,00	117.000,00	117.000,00					118.000,00	118.000,00	118.000,00	640.000,00	12.000.000,00
IAE			11.000,00	198.000,00	230.000,00							
CARGOS PERIODICOS (NO ANUALES)	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00	57.000,00
REC. EJECUTIVA	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00
LIQUIDACIONES	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00	185.000,00
AUTOLIQUIDACIONES	265.000,00	265.000,00	265.000,00	265.000,00	265.000,00	275.000,00	275.000,00	275.000,00	275.000,00	275.000,00	275.000,00	275.000,00
OTROS COBROS	699.727,97	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00
<b>TOTAL COBROS</b>	<b>4.742.943,58</b>	<b>2.680.215,61</b>	<b>2.691.215,61</b>	<b>2.761.215,61</b>	<b>2.793.215,61</b>	<b>2.573.215,61</b>	<b>2.573.215,61</b>	<b>2.721.215,61</b>	<b>5.188.715,61</b>	<b>6.042.065,61</b>	<b>3.651.215,61</b>	<b>15.249.215,61</b>
<b>TOTAL COBROS + SALDO INICIAL</b>	<b>16.186.824,96</b>	<b>3.683.040,57</b>	<b>1.306.256,18</b>	<b>-1.271.703,21</b>	<b>-3.411.487,60</b>	<b>-6.788.271,99</b>	<b>-9.062.696,18</b>	<b>-11.431.905,57</b>	<b>-11.295.189,96</b>	<b>-9.934.549,35</b>	<b>-11.182.583,74</b>	<b>-1.416.368,13</b>
<b>PREVISION DE PAGOS</b>												
GASTOS PERSONAL (NOM., IRPF., SS.SS.) (1)	1.935.000,00	1.935.000,00	1.935.000,00	1.935.000,00	2.850.000,00	2.100.000,00	1.935.000,00	1.935.000,00	1.935.000,00	1.935.000,00	2.850.000,00	1.935.000,00
GASTOS CORRIENTES (PROVEEDORES) (2)	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00
GASTOS FINANCIEROS (PRESTAMOS) (3 Y 9)	449.000,00	283.000,00	161.000,00	448.000,00	305.000,00	162.000,00	266.000,00	567.000,00	162.000,00	448.000,00	383.000,00	161.000,00
TRANSFERENCIAS CORRIENTES (OO.AA.) (4)	600.000,00	900.000,00	1.293.175,00	600.000,00	845.000,00	385.639,80	939.425,00	600.000,00	634.425,00	566.250,00	300.000,00	644.425,00
INVERSIONES (6)	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00
DEVOLUCION POLIZA DE CRÉDITO	10.000.000,00											
IAE DIPUTACION	250.000,00					250.000,00						
FACTURAS PENDIENTES MESES ANTERIORES												
<b>TOTAL PAGOS</b>	<b>15.184.000,00</b>	<b>5.068.000,00</b>	<b>5.339.175,00</b>	<b>4.933.000,00</b>	<b>5.950.000,00</b>	<b>4.847.639,80</b>	<b>5.090.425,00</b>	<b>5.052.000,00</b>	<b>4.681.425,00</b>	<b>4.899.250,00</b>	<b>5.483.000,00</b>	<b>4.690.425,00</b>
<b>SALDO FINAL</b>	<b>1.002.824,96</b>	<b>-1.384.959,43</b>	<b>-4.032.918,82</b>	<b>-6.204.703,21</b>	<b>-9.361.487,60</b>	<b>-11.635.911,79</b>	<b>-14.153.121,18</b>	<b>-16.483.905,57</b>	<b>-15.976.614,96</b>	<b>-14.833.799,35</b>	<b>-16.665.583,74</b>	<b>-6.106.793,13</b>

\* El mes de agosto refleja la cancelación anticipada de la póliza de crédito en vigor con el Banco (contrato suscrito en octubre de 2017)

A continuación mostramos el resumen del presupuesto de tesorería de la tabla anterior donde queda cubierto el déficit con una operación de tesorería.

## AGOSTO 2018 - JULIO 2019

	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO
SALDO INICIAL	11.443.881,38	1.002.824,96	15.280.624,31	12.632.664,92	10.460.880,53	7.304.096,14	5.029.671,95	2.512.462,56	181.678,17	688.968,78	1.831.784,39	0,00
PREVISION DE COBROS												
POLIZAS DE CREDITO Y PRESTAMOS		16.665.583,74										
TOTAL COBROS	4.742.943,58	19.345.799,35	2.691.215,61	2.761.215,61	2.793.215,61	2.573.215,61	2.573.215,61	2.721.215,61	5.188.715,61	6.042.065,61	3.651.215,61	15.249.215,61
TOTAL COBROS + SALDO INICIAL	16.186.824,96	20.348.624,31	17.971.839,92	15.393.880,53	13.254.096,14	9.877.311,75	7.602.887,56	5.233.678,17	5.370.393,78	6.731.034,39	5.483.000,00	15.249.215,61
PREVISION DE PAGOS												
TOTAL PAGOS	15.184.000,00	5.068.000,00	5.339.175,00	4.933.000,00	5.950.000,00	4.847.639,80	5.090.425,00	5.052.000,00	4.681.425,00	4.899.250,00	5.483.000,00	4.690.425,00
SALDO FINAL	1.002.824,96	15.280.624,31	12.632.664,92	10.460.880,53	7.304.096,14	5.029.671,95	2.512.462,56	181.678,17	688.968,78	1.831.784,39	0,00	10.558.790,61

Los cobros y pagos no se producen de forma simultánea, por lo que del análisis de la previsión de liquidez resulta un déficit en septiembre que puede ser cubierto con una operación de tesorería que se mantendría hasta julio del año próximo, pues en este mes finaliza la cobranza del IBI, abonándose en cuenta el total importe de los recibos domiciliados (85 % del cargo) lo cual genera un superávit de efectivo y posibilita cancelar la operación de tesorería existente.

## 14.5. Gestión del endeudamiento

Las entidades locales y su sector público pueden concertar cualquier tipo de operaciones financieras<sup>153</sup>, tanto a corto como a largo plazo, incluidas las de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio (artículo 48 TRLHL), teniendo que estar todas ellas sujetas al principio de prudencia financiera<sup>154</sup> en los términos de minimizar su riesgo y coste.

La atribución a la Tesorería de gestionar las operaciones de endeudamiento, sin distinción de si son a corto o a largo plazo, convierte a esta dependencia en la unidad gestora que debe instruir estos expedientes. Hasta la fecha no cabía duda alguna de que tal cometido le incumbía en las operaciones a corto plazo, denominadas operaciones de tesorería, pues era la Tesorería la que ponía de manifiesto, a través de sus previsiones de flujos de entrada y salidas de fondos en un determinado horizonte temporal (presupuestos de tesorería), la necesidad de dicha financiación coyuntural que aportara liquidez, acometiendo, en consecuencia, el papel de unidad gestora del expediente. Pero tal cometido se cuestionaba en las operaciones a largo plazo (préstamos para inversiones), en donde la Intervención, en ocasiones, u otra unidad administrativa especializada distinta de la Tesorería, asumían el papel de tramitadores.

En nuestra opinión, la instrucción de estos expedientes nunca debiera estar atribuida a la Intervención para poder así cumplir con el principio de segregación de funciones y no involucrar al Interventor en la gestión, pues a este le compete el fiscalizar si lo que se propone es adecuado y emitir el informe que para la concertación de operaciones de crédito

---

<sup>153</sup> Operaciones financieras (artículo 48.bis.2 TRLHL): “Se consideran financieras todas aquellas operaciones que tengan por objeto los instrumentos siguientes:

a) Activos financieros. Están incluidos en este concepto los instrumentos de capital o de patrimonio neto de otras entidades, los derechos a recibir efectivo u otro activo financiero de un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones potencialmente favorables.

b) Pasivos financieros. Están incluidos en este concepto deudas representadas en valores, operaciones de crédito, operaciones de derivados y cualquier otra obligación exigible e incondicional de entregar efectivo u otro activo financiero a un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones desfavorables.

c) La concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario”.

<sup>154</sup> Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

se encuentra previsto en el artículo 52.2<sup>155</sup> del TRLHL. Este informe preceptivo que debe emitirse por la Intervención en toda operación de endeudamiento no debe confundirse con el que debe realizar la unidad gestora en su propuesta. Si existieran en el ayuntamiento unidades administrativas especializadas que se encargaran del endeudamiento y no dependieran de la Tesorería Municipal, ahora, por así haberlo establecido el RD 128/2018, deberían adscribirse a esta. Esta atribución, en palabras de Matesanz Matesanz, va a permitir pasar de una Administración pasiva a una gestión estratégica de la deuda (2012).

Estas competencias, la gestión financiera y, sobre todo, la gestión del endeudamiento, no estaban contempladas de forma expresa en la normativa anterior, si bien se venían ejerciendo por las tesorerías en muchas entidades locales. Ahora se encuentran recogidas expresamente en el RD 128/2018, por lo que podría decirse que esta norma ha aportado la seguridad jurídica necesaria en la atribución de funciones.

#### **14.5.1. Estimación del plazo de endeudamiento**

El plazo de amortización de una operación de préstamo para inversiones a largo plazo se puede estimar en función de la vida útil media de los bienes que se financian.

A tal efecto, podemos utilizar la tabla general de amortización de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. Los datos contenidos en dichas tablas son dos: el coeficiente máximo, que fija el porcentaje mayor que se puede dotar anualmente (de aquí se deduce el período o número mínimo de años en los que se debe amortizar el bien), y el número máximo de años en que debe amortizarse totalmente el activo fijo (de aquí se extrae el coeficiente anual mínimo) que será el que resulte para cubrir el valor del elemento en el período máximo de amortización fijado en las tablas.

El vencimiento medio de la operación, lo podemos obtener calculando la media aritmética ponderada de los vencimientos (mínimos y máximos) de los capitales de partida, siendo el importe de dichos capitales los factores de ponderación. Esta situación se produce cuando existen varios capitales que vencen, cada uno, en momentos distintos del tiempo y

---

<sup>155</sup> Artículo 52.2. “La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para ésta”.

queremos convertirlos en un capital con un único vencimiento. O, lo que es lo mismo, distintos bienes que tienen diferentes vidas útiles y todos se financian con el mismo crédito. La incógnita a resolver es el plazo mínimo/máximo que, conforme a la vida útil de los bienes, podría concertarse la operación.

Entonces, en un momento determinado  $s$  tenemos diferentes capitales ( $C_1, C_2, \dots, C_n$ ), con sus respectivos vencimientos ( $t_1, t_2, \dots, t_n$ ) que queremos sustituirlos por un capital  $C$ , y único vencimiento  $t$ .

$$C = C_1 + C_2 + \dots + C_n$$

Para poder valorar tal sustitución de capitales y plazos debería producirse una equivalencia financiera entre las del presente ( $s$ ) y la nueva operación del futuro ( $t$ ).

$$\sum_{s=1}^n C_s \times t_s = -C \times t$$

Por lo tanto, el nuevo vencimiento lo obtenemos despejando la fórmula matemática:

$$t = \frac{\sum_{s=1}^n C_s \times t_s}{C}$$

#### 14.6. Gestión de riesgos financieros

Riesgo financiero es la incertidumbre de que un suceso imprevisto suceda y pueda acarrear consecuencias, normalmente perjudiciales, sobre las finanzas. Aunque no se puede eliminar del todo sí puede minimizarse gestionándolo eficazmente.

Se puede incurrir en un coste de oportunidad al tomar una decisión en lugar de otra; además, un suceso imprevisto puede influir de forma favorable o desfavorable en las finanzas de la entidad. Por tanto, es importante conocer y gestionar los riesgos para poder realizar una adecuada planificación de la Tesorería, ya que, como estamos viendo, entre los objetivos básicos de la función tesorera se encuentran asegurar la liquidez, reducir el coste de los recursos, maximizar la rentabilidad de excedentes, y minimizar los riesgos.

#### **14.6.1. Garantía de los depósitos de efectivo en Entidades de Crédito**

El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito<sup>156</sup>, con personalidad jurídica propia, tiene por objeto, conforme disponen los artículos 2 y 10 RD-ley 16/2011, garantizar los depósitos en dinero y en valores u otros instrumentos financieros constituidos en las entidades de crédito, con el límite de 100.000 euros para los depósitos en dinero o, en el caso de otra divisa, su equivalente, aplicando los tipos de cambio correspondientes.

Asimismo, garantiza 100.000 euros para los inversores que hayan confiado a una entidad de crédito valores u otros instrumentos financieros. Estas dos garantías que ofrece el Fondo son distintas y compatibles entre sí.

#### **14.6.2. Cobertura del tipo de interés**

Existen diferentes modalidades de préstamos que pueden reducir los riesgos de las variaciones del tipo de interés. Por ejemplo:

- Préstamo fijo, o mixto (tipo fijo y variable), en caso de una subida de tipos sólo afectaría a la parte variable del préstamo.
- Préstamo a tipo variable, pero con un período inicial a tipo fijo.
- Préstamo a tipo variable con cuota de amortización fija, por lo que las variaciones del tipo de interés, alargan o acortan el plazo de amortización, manteniéndose la cuota fija.
- Préstamo a tipo de interés variable fijando un tipo máximo, que no se rebasará en ningún caso, con independencia de cómo evolucione el índice de referencia. Aunque en esta modalidad también se suele establecer un tipo mínimo, que, dependiendo de las circunstancias del mercado, podría llegar a ser superior al que se pagaría aplicando la fórmula del tipo variable pactada en el contrato.

También existen operaciones específicas para la cobertura de tipos de interés, las más utilizadas son:

---

<sup>156</sup> Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-16173>, fecha de consulta el 1 de abril de 2019.

- Operaciones de cobertura de tipo variable: SWAPS (elimina todo el riesgo); se cubre una operación de tipo variable con una de tipo fijo (se le conoce como *Interest Rate Swap* —IRS— o simplemente swap, intercambio de tipo fijo por variable), de tal forma que si la entidad espera subidas del tipo de interés que tiene pactado puede contratar un swap con la misma o con otra entidad financiera, ya que se trata de un contrato autónomo de la operación principal.
- Operaciones de cobertura de tipo variable: CAP (elimina sólo una parte del riesgo), básicamente se trata de contratar un tope máximo de subida de tipos (una banda superior con un techo o *cap* fijo), que el Ayuntamiento tendría cubierto si el tipo variable excede ese límite. También es independiente de la operación principal.
- Operaciones de cobertura de tipo variable: COLLAR (elimina todo el riesgo); se contrata una banda superior hasta un techo (*cap*) por encima del tipo de mercado, y una banda inferior hasta un suelo (*floor*) por debajo del tipo de mercado, es decir, que si el tipo de mercado fluctúa dentro de las bandas (*floor* y *cap*), la entidad paga el tipo de la operación inicial, pero si sobrepasa alguno de los límites fijados, entonces la entidad paga el fijado en el techo y suelo. También es independiente de la operación principal, por eso se llaman *derivados*.

### 14.6.3. Cobertura de tipos de cambio

El riesgo de tipos de cambio surge cuando se adquieren bienes o derechos o las operaciones de endeudamiento se concertan en divisas distintas del euro. Los instrumentos financieros más habituales son:

- Comprar futuros, FORWARD: se pacta el compromiso de adquirir en el futuro una cantidad de divisas a un precio y fechas prefijados, y, cuando llega el vencimiento, con independencia de cómo esté el mercado en ese momento, se liquida y paga según el compromiso acordado.
- Comprar opciones: se contrata, y se paga en el presente, el derecho a obtener divisas a un tipo prefijado que podrá ejecutarse en función de la evolución del tipo de cambio.

## **14.7. Análisis y diagnóstico de la Tesorería**

El análisis y diagnóstico es una herramienta muy útil para conocer la situación de las finanzas al permitir contrastar la trayectoria de la entidad y evidenciar posibles obstáculos, contribuyendo de manera decisiva a la toma de decisiones al proporcionar información de gran utilidad.

### **14.7.1. Análisis de la liquidez**

El análisis de la liquidez trata de estudiar el equilibrio entre los fondos líquidos y derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago, ya que, aunque lo deseable es que los derechos contribuyan a pagar las obligaciones, la actividad local no permite trazar esa correlación entre cobros y pagos pudiéndose producir, además, acumulación de insolvencias en la recaudación, aplazamientos y fraccionamientos, etc., lo que puede avanzar desequilibrios financieros.

#### **14.7.1.1. Déficit o superávit de Tesorería**

El déficit o superávit de tesorería para un periodo determinado lo obtenemos por la diferencia entre la totalidad de cobros y la totalidad de pagos realizados por operaciones, tanto presupuestarias como no presupuestarias. Dentro de esta estructura analizamos los siguientes conceptos:

Suma total de los cobros realizados por:

- Derechos de cobro del Presupuesto corriente.
- Derechos de cobro de Presupuestos cerrados.
- Derechos de cobro no presupuestarios.

Suma total de los pagos realizados por:

- Obligaciones de pago del Presupuesto corriente.
- Obligaciones de pago de Presupuestos cerrados.
- Obligaciones de pago no presupuestarias.

La diferencia entre el total de cobros y pagos arroja un superávit de tesorería cuando los cobros han superado a los pagos, y, al contrario, existe un déficit de tesorería si los pagos han superado a los cobros.

#### **14.7.1.2. Capacidad o necesidad inmediata de liquidez**

Si al déficit o superávit de tesorería anterior le añadimos el saldo inicial de tesorería el resultado puede ser positivo, lo que pone de manifiesto una capacidad inmediata de liquidez, o negativo, lo que indica la necesidad inmediata de liquidez.

#### **14.7.2. Estimación de flujos de efectivo futuros**

El estado de flujos de efectivo informa del origen y destino de los movimientos en las partidas monetarias de activo representativas de efectivo y otros activos líquidos equivalentes.

El efectivo y otros activos líquidos equivalentes son la tesorería de cajas y cuentas bancarias; lo componen aquellos activos financieros que son fácilmente convertibles en efectivo y que, en el momento de su adquisición, su vencimiento no fuera superior a tres meses, siempre que no exista riesgo de cambios de valor y formen parte de la política de gestión normal de la Tesorería de la entidad.

Si concebimos que los fondos son la variación del capital circulante, el documento contable que realizaba este análisis era el Estado de Origen y Aplicación de Fondos (EOAF), que en anteriores planes de contabilidad de 1990 se normalizaba en el Cuadro de Financiación (CF). Ambos documentos analizaban las variaciones del capital circulante y son los antecedentes del Estado de Flujos de Efectivo (EFE) y Estado de Flujos de Tesorería (EFT).

Los cobros son los flujos de entrada de efectivo y suponen un aumento de la tesorería, mientras que los pagos son los flujos de salida de efectivo y suponen una disminución de la tesorería.

Los flujos se clasifican en actividades de gestión, de inversión y de financiación (PGCPAL-3ª parte). Las actividades de gestión incluyen las transacciones que intervienen en la determinación del resultado de la gestión ordinaria. Las actividades de inversión incluyen los pagos y cobros que tienen su origen en la adquisición, enajenación o amortización de elementos del inmovilizado no financiero y de inversiones financieras. Y, por último, las actividades de financiación incluyen los cobros procedentes de la adquisición por terceros de títulos valores emitidos por la entidad, aportaciones de la entidad o entidades propietarias, deudas con entidades de crédito, así como los pagos a la entidad o entidades propietarias o los reembolsos de pasivos financieros.

También pueden existir flujos pendientes de clasificación, es decir, cobros y pagos cuyo origen se desconoce en el momento de elaborar el estado de flujos de efectivo, por ejemplo, provisiones de pagos a justificar.

*Tabla 9. Estado de Flujos de efectivo*

	n	n-1
<b>I. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN</b>		
<b>A) Cobros:</b>		
1. Ingresos tributarios y urbanísticos		
2. Transferencias y subvenciones recibidas		
3. Ventas y prestaciones de servicios		
4. Gestión de recursos recaudados por cuenta de otros entes		
5. Intereses y dividendos cobrados		
6. Otros cobros		
<b>B) Pagos:</b>		
7. Gastos de personal		
8. Transferencias y subvenciones concedidas		
9. Aprovisionamientos		
10. Otros gastos de gestión		
11. Gestión de recursos recaudados por cuenta de otros entes		
12. Intereses pagados		
13. Otros pagos		
<b>Flujos netos de efectivo por actividades de gestión (+A-B)</b>		
<b>II. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN</b>		
<b>C) Cobros:</b>		
1. Venta de inversiones reales		
2. Venta de activos financieros		
3. Unidad de actividad		

4. Otros cobros de las actividades de inversión		
<b>D) Pagos:</b>		
5. Compra de inversiones reales		
6. Compra de activos financieros		
7. Unidad de actividad		
8. Otros pagos de las actividades de inversión		
<b>Flujos netos de efectivo por actividades de inversión (+C-D)</b>		
<b>III. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN</b>		
<b>E) Aumentos en el patrimonio:</b>		
1. Cobros por aportaciones de la entidad o entidades propietarias		
<b>F) Pagos a la entidad o entidades propietarias:</b>		
2. Devolución de aportaciones y reparto de resultados a la entidad o entidades propietarias		
<b>G) Cobros por emisión de pasivos financieros:</b>		
3. Obligaciones y otros valores negociables		
4. Préstamos recibidos		
5. Otras deudas		
<b>H) Pagos por reembolso de pasivos financieros:</b>		
6. Obligaciones y otros valores negociables		
7. Préstamos recibidos		
8. Otras deudas		
<b>Flujos netos de efectivo por actividades de financiación (+E-F+G-H)</b>		
<b>IV. FLUJOS DE EFECTIVO PENDIENTES DE CLASIFICACIÓN</b>		
<b>I) Cobros pendientes de aplicación</b>		
<b>J) Pagos pendientes de aplicación</b>		
<b>Flujos netos de efectivo pendientes de clasificación (+I-J)</b>		
<b>V. EFECTO DE LAS VARIACIONES DE LOS TIPOS DE CAMBIO</b>		
<b>VI. INCREMENTO/DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO Y ACTIVOS LÍQUIDOS EQUIVALENTES AL EFECTIVO ( I + II + III + IV + V )</b>		
<b>Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al inicio del ejercicio</b>		
<b>Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al final del ejercicio</b>		

Fuente: PGCP-modelo normal

En opinión de Labatut Serer (2015), el estado de flujos de efectivo informa acerca de la liquidez y solvencia de una organización:

Es un estado muy importante en los momentos actuales, ya que ofrece una visión de la liquidez y la solvencia de la empresa, de modo que mediante la liquidez se informa sobre la capacidad de la empresa para atender sus obligaciones de pago, y mediante la solvencia se ofrece una visión de la medida en la que su financiación es la adecuada para las inversiones que la empresa ha realizado (pág. 212).

El método directo<sup>157</sup> para el análisis proporciona una información muy útil para su aplicación en la estimación de los flujos de efectivo futuros, y, por tanto, resulta un indicador óptimo para evaluar la capacidad de la entidad para generar flujos de tesorería futuros, y valorar si estos podrán cubrir los compromisos de pago, o, en su caso, habrá que concertar financiación extra; también evidencia y explica la forma en que se produce la generación de tesorería por las diferentes actividades.

Por su parte, la NIC 07<sup>158</sup> destaca entre los beneficios del estado de flujos de efectivo la información histórica sobre flujos de efectivo como indicador del importe, momento de la aparición y certidumbre de flujos de efectivo futuros, siendo útil para comprobar la exactitud de evaluaciones pasadas respecto de los flujos futuros (pág. 3).

Para Ortega Martínez (2010), el estado de flujos de tesorería (EFT) es de utilidad para el análisis financiero, pues ayuda a diagnosticar la empresa y a tomar las mejores decisiones de inversión:

El estudio de la composición y el signo de los distintos flujos que muestra el EFT, puede servir de ayuda al analista para evaluar la situación financiera de una empresa, detectar problemas presentes y futuros, sugerir posibles soluciones y, en definitiva, tomar mejores decisiones de inversión (pág. 147).

En el ámbito local, del análisis específico del efectivo de las actividades de gestión podemos obtener un resultado positivo cuando los pagos a corto plazo se cubren con los cobros generados por esta actividad y, además, se obtiene un excedente que puede ser utilizado para financiar inversiones sin recurrir a la financiación externa. Por otra parte, con los flujos de gestión se puede analizar el *cash-flow* que mide si flujos netos de gestión de caja son suficientes para cubrir el pasivo de la entidad.

---

<sup>157</sup> Norma Internacional de Contabilidad Sector Público 02 (NIC-SP 02): párrafo (28)... Este método suministra información que puede ser útil en la estimación de los flujos de efectivo futuros, la cual no está disponible utilizando el método indirecto. En este método directo, la información acerca de las principales categorías de cobros o pagos en términos brutos puede ser obtenida por uno de los siguientes procedimientos: (a) utilizando los registros contables de la entidad; o (b) ajustando los ingresos ordinarios/recursos y gastos de operación (para el caso de las entidades financieras públicas, los intereses recibidos e ingresos asimilables y los intereses pagados y otros cargos asimilables) así como otras partidas del estado de rendimiento financiero en relación con: (i) los cambios habidos durante el periodo en los inventarios y en las partidas por cobrar y por pagar derivadas de las actividades de operación; (ii) otras partidas (o rubros) distintas al efectivo; y (iii) otras partidas (o rubros) cuyos efectos monetarios se consideran flujos de efectivo de inversión o financiación. <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/nicsp-02-estados-de-fluj.pdf>, fecha consulta el 1 de abril de 2019.

<sup>158</sup> Norma Internacional de Contabilidad n° 7. <http://www.normasinternacionalesdecontabilidad.es/nic/pdf/NIC07.pdf>, fecha de consulta el 2 de abril de 2019.

$$Cash - Flow = \frac{Pasivo\ no\ corriente}{Flujos\ netos\ de\ gestión} + \frac{Pasivo\ corriente}{Flujos\ netos\ de\ gestión}$$

- Del análisis específico del efectivo de las actividades de inversión se puede obtener un resultado negativo cuando se financian inversiones, y un resultado positivo cuando la entidad desinvierte.
- Del análisis específico del flujo de efectivo de financiación podemos obtener un resultado positivo en el caso de tener necesidad de financiación para realizar las inversiones.

Otra variable importante que podemos analizar es el saldo óptimo de efectivo en el sentido de mantener un mínimo de tesorería que permita que los flujos cobros y pagos fluyan con normalidad, es decir, que se genere el suficiente efectivo para pagar con normalidad los pagos sin generar déficit ni excedente. Esto debe apoyarse en procesos eficientes de cobros y pagos.

Conocer el estado de flujos de efectivo, según Pereira Gámez, es relevante para la Tesorería (2007):

... sobre todo en aras a la concreción del plan de tesorería municipal, pues ello redundará de forma significativa en la programación de la tesorería. No es lo mismo que la financiación de las inversiones municipales previstas en el presupuesto se canalice vía ahorro presupuestario, que mediante la concertación de una operación de crédito. Y tampoco es lo mismo hacer depender la ejecución de las inversiones de la venta de terrenos, que canalizar la financiación mediante transferencias de capital comprometidas por otras administraciones.

### 14.7.3. Periodo medio de pago a proveedores

El período medio de pago<sup>159</sup> a proveedores (PMP) refleja el número de días que por término medio tarda la entidad en pagar a sus acreedores comerciales derivados de la ejecución de los capítulos 2 y 6 del presupuesto.

---

<sup>159</sup> 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 Administraciones 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.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-8132>, fecha de consulta el 2 de abril de 2019.

$$PMPAC = \frac{\sum (\text{Número de días periodo pago} \times \text{importe pago})}{\sum \text{importe pago}}$$

Cuanto más elevado sea el valor de esta ratio, mayor es la demora en el pago a los proveedores, lo que revela que la entidad tiene un déficit de Tesorería que se está financiando con los proveedores.

#### 14.7.4. Período medio de cobro

El periodo medio de cobro refleja el número de días que por término medio tarda la entidad en cobrar sus ingresos, es decir, en recaudar sus derechos reconocidos derivados de la ejecución de los capítulos 1 a 3 y 5, excluidos de este último capítulo los ingresos que deriven de operaciones financieras<sup>160</sup>.

$$PM = \frac{\sum (\text{Número de días periodo cobro} \times \text{importe cobro})}{\sum \text{importe cobro}}$$

Cuanto más elevado sea el valor de esta ratio, más se demora el cobro en la Tesorería, lo que revela que la entidad puede necesitar endeudarse para atender los pagos.

#### 14.7.5. Análisis de la solvencia

Si con el análisis de liquidez inmediata queremos evaluar la capacidad de afrontar las deudas a los vencimientos inminentes, con la solvencia queremos evaluar la capacidad de la entidad para generar liquidez estable en el tiempo con independencia del vencimiento de las deudas.

Una medida de la solvencia a corto plazo (liquidez a corto plazo) podemos obtenerla con la siguiente variable fondo<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> PGCAL: ... para la elaboración del «periodo medio de cobro», del capítulo 5 solo se considerarán los ingresos de los artículos 54 y 55 y del concepto 599 (según codificación de la clasificación económica de los ingresos del presupuesto incluida en el Anexo IV de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales).

<sup>161</sup> Las variables de flujo se refieren a un lapso de tiempo mientras que las variables fondo se refieren a la cantidad de efectivo acumulado en un momento determinado del tiempo.

$$\text{Solvencia a corto plazo} = \frac{\text{Fondos líquidos} + \text{Derechos pendientes de cobro}}{\text{Obligaciones pendientes de pago}}$$

Con este indicador podemos evaluar la posibilidad de hacer frente a los compromisos de pago sin tener que recurrir a ninguna otra fuente.

Para analizar la solvencia a largo plazo habrá que evaluar la capacidad de la Entidad Local para hacer frente en el tiempo a sus obligaciones (liquidez a largo plazo), es decir, capacidad de poder pagar el endeudamiento.

Una medida del endeudamiento la podemos obtener calculando la relación entre la totalidad del pasivo exigible (corriente y no corriente) respecto al patrimonio neto más el pasivo total de la entidad.

$$\text{Endeudamiento} = \frac{\text{Pasivo corriente} + \text{Pasivo no corriente}}{\text{Pasivo corriente} + \text{Pasivo no corriente} + \text{Patrimonio neto}}$$

El análisis de la deuda de la entidad local se tiene que abordar de forma conjunta, es decir, en términos del impacto que provoca una nueva operación sobre el conjunto de la cartera de deuda existente o de su reestructuración global.

Para saber cuánto se puede endeudar la entidad ante una nueva operación de préstamo, podríamos aplicar, de forma intuitiva, alguna fórmula de cálculo que nos permita estimar la capacidad del Ayuntamiento para hacer frente en el presente a la carga financiera futura. Creemos oportuno, por ejemplo, utilizar el valor actual neto del ahorro positivo (o el Remanente de Tesorería positivo para gastos generales) a un plazo igual que el préstamo a formalizar y al mismo tipo de interés. Esta fórmula ofrece, de manera teórica, cuál puede ser el volumen máximo del endeudamiento al que la entidad podría hacer frente, del cual habría que descontar el capital vivo de las operaciones ya concertadas para ver si tiene cobertura el importe del principal de la operación que se pretende formalizar. Mediante este cálculo obtendríamos el máximo de préstamo que podríamos contratar hoy, suponiendo que

el Ahorro neto (o Remanente de Tesorería) va a permanecer constante a lo largo de ese número de años (*ceteris paribus*).

En cuanto al cumplimiento de la capacidad legal de endeudamiento, la normativa que se debe seguir se encuentra en la DF 31ª de la LPGE 2013<sup>162</sup>.

Tampoco podemos perder de vista que la deuda comercial se pueda convertir, bajo determinadas condiciones, en deuda financiera. Esta circunstancia debe estar muy controlada por la anomalía que supone para la gestión de la liquidez a corto plazo, pues implica una quiebra a la regla de oro financiera del endeudamiento consistente en que el endeudamiento a largo plazo solo debe financiar inversiones (bienes duraderos y no gasto corriente). Sin embargo, cada cierto número de años vemos que el Estado aprueba una Ley con esta medida que viene a oxigenar las arcas municipales y transforma la deuda comercial de obligaciones reconocidas impagadas de gasto corriente de acreedores/proveedores municipales en deuda financiera. Realmente, esta reestructuración de la deuda comercial a préstamos a largo plazo conlleva un mayor volumen de deuda futura al implicar un diferimiento de la carga financiera, pues se da la *patada hacia adelante* en lugar de abordar medidas de saneamiento y recorte.

Por otra parte, no podrán acudir al crédito a largo plazo<sup>163</sup> las entidades que se encuentren en alguna de estas situaciones, independientemente de su régimen de autorización, salvo que una norma excepcional así lo faculte. En todo caso:

- Tener ahorro neto negativo<sup>164</sup> ( $AN < 0$ ), tanto en liquidación definitiva del presupuesto como en previsión de la operación proyectada.
- Tener un endeudamiento superior al 110 % de los recursos corrientes, tanto en liquidación como en previsión de la operación proyectada, todo ello en los términos de la DF 31ª LPGE 2013.

---

<sup>162</sup> Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

<sup>163</sup> Nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las entidades locales en el ejercicio 2019.

[http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota%20Informativa%20En%20deudamiento%202019\\_v1b\\_Indice.pdf](http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota%20Informativa%20En%20deudamiento%202019_v1b_Indice.pdf), fecha de consulta el 4 de mayo de 2019.

<sup>164</sup> Artículo 53 TRLHL: "... ahorro neto... la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso".

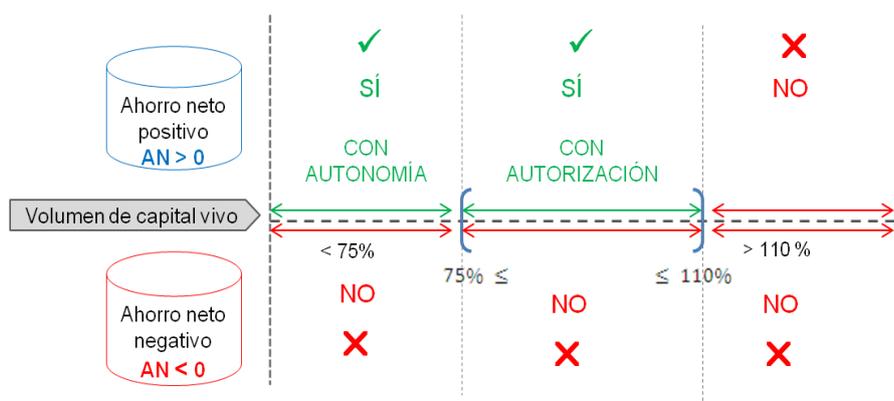
- Excepto DA 98ª de la LPGE 2017.

Para financiación de inversiones:

- EELL con operaciones financieras vigentes en virtud del RDL 4/2012, que hubieran liquidado el ejercicio inmediato anterior con RLTGG negativo (artículo 10.4 RDL 4/2012).
- EELL que hayan incumplido los planes de saneamiento financiero o de reducción de deuda aprobados al amparo de las disposiciones adicionales 73ª de la LPGE para 2013, 74ª de la LPGE para 2014 o 77ª de la LPGE para 2015.
- EELL que resulten beneficiarias de las medidas relativas al régimen de endeudamiento previstas en el artículo 24 del RDL 8/2013, mientras dure el periodo de amortización de las operaciones concertadas en virtud de este RDL.

*Ilustración 11. Límites del endeudamiento*

**¿Se puede concertar una operación de crédito a largo plazo?**



**14.8. Control de la Tesorería**

Las disponibilidades de la tesorería y sus variaciones están sujetas a intervención y al régimen de la contabilidad pública (artículo 195 TRLHL). También el RD 424/2017 de control interno prevé cierto grado de fiscalización previa de los derechos e ingresos (artículo 9), la intervención formal del pago (artículo 21) y el control permanente sobre comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería (artículo 32.c).

La gestión sometida a control está expuesta a la posibilidad de que se produzcan hechos o circunstancias susceptibles de generar incumplimientos de la normativa aplicable, falta de fiabilidad de la información financiera, inadecuada protección de los activos o falta de eficacia y eficiencia en la gestión (artículo 31.2 RD 424/2017).

El mismo RD 424/2017 persigue entre sus objetivos lograr un control económico-presupuestario más riguroso y pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, su empleo eficiente y la sostenibilidad financiera de las entidades locales. A estos efectos configura un modelo con los estándares mínimos del régimen de control, por lo que corresponde a las distintas corporaciones adaptar a su realidad los distintos instrumentos que se prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles.

Entre las alternativas novedosas que pretenden implantarse, Aguerrea & Borraz (2015, pág. 421) plantean el *compliance*<sup>165</sup> como un reto para las administraciones públicas, entendiéndolo como un plan de cumplimiento normativo y como un mecanismo de control y revisión.

El *compliance* o plan de cumplimiento normativo, es el diseño de los mecanismos preventivos y reactivos necesarios para garantizar en el seno de las organizaciones el cumplimiento de la normativa vigente y evitar que los miembros de la organización incurran en actividades tipificadas como delitos. Y en el caso de que esto ocurriera, que las consecuencias de tales actividades no se trasladen jurídicamente a la organización. Se trata, en definitiva, de un mecanismo de prevención de riesgos, vinculado a la reputación e imagen de las empresas.

Finalizan su planteamiento exponiendo brevemente que un programa de estas características debería: 1º, estudiar y diseñar un mapa de riesgos; 2º, establecer y revisar procedimientos internos implantando protocolos de actuación tendentes a prevenir los riesgos que se han identificado; 3º, establecer un plan de revisión continua del funcionamiento de los controles y su idoneidad; 4º, establecer un canal de denuncias

---

<sup>165</sup> El *compliance* es el conjunto de procedimientos y buenas prácticas que se deben adoptar por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a ellos. Las últimas reformas del Código Penal han introducido, desarrollado y consolidado la responsabilidad penal de las personas jurídicas y el concepto de “debido control”, hasta el punto de que el *compliance* puede ser un sistema de gestión que atenúe o exima de responsabilidad a la empresa, como así ha sido considerado por la Sentencia nº 154/2016 del Tribunal Supremo, de fecha 29 de febrero, en cuyo Fundamento Jurídico 8º señala que la ausencia en una organización de dichos “Programas de Compliance” (es decir, de las medidas de debido control), era un defecto organizativo que justificaba, en parte, la imposición de una pena a la entidad.

operativo con todas las garantías de confidencialidad, y 5º, la revisión periódica del modelo en su caso.

Podemos considerar como áreas básicas de la organización que precisen de un control de riesgos las siguientes:

- Organización: la clarificación de la estructura organizativa del departamento facilita los procesos y supervisión del trabajo, lo que contribuye a la creación de valor para la Corporación Local.
- Personal: la estabilidad del personal del departamento y la segregación de tareas aumenta el control y seguridad de la prestación del servicio, lo que contribuye a la creación de valor para la Corporación Local.
- Procedimiento: la confección de procedimientos y tareas y su revisión continua es una palanca de eficacia de la tesorería, lo que contribuye a la creación de valor para la Corporación Local.
- Contabilidad: la Tesorería forma parte del sistema de información financiera integrado y comparable, lo que contribuye a la creación de valor para la Corporación Local.
- Normativo: la Tesorería está sometida al cumplimiento de normas y obligada a suministrar información periódica, lo que contribuye a la creación de valor para la Corporación Local.
- Tecnológico: la inversión tecnológica aumenta enormemente la eficiencia de la Tesorería a la vez que se amortiza rápidamente su coste, lo que contribuye a la creación de valor para la Corporación Local.
- Seguridad y datos personales: en un entorno cada vez más digital aumenta la eficiencia de la Tesorería, pero a la vez hay que invertir en sistemas de seguridad, lo que contribuye a la creación de valor para la Corporación Local.
- Reputacional: facilitar la recaudación a los ciudadanos y pagar a tiempo las deudas genera confianza externa e interna, lo que contribuye a la creación de valor para la Corporación Local.

Como se ha señalado anteriormente, el correcto desempeño de los cometidos en cada una de las áreas de la organización municipal aporta valor a la Corporación.

Algunos ejemplos que en la Tesorería municipal podríamos tomar como alertas detectoras de riesgos, son:

- Ausencia de segregación de funciones del personal de la Tesorería.
- Caja de efectivo con saldo elevado.
- Excesiva descentralización de cajas de efectivo.
- Excesiva descentralización de cuentas bancarias.

- Transacciones de efectivo cuyo importe supera el límite de normativa antifraude<sup>166</sup>.
- Anormal volumen de devoluciones por ingresos indebidos.
- Anormal volumen de errores y pagos duplicados.
- Anormal volumen de derechos pendientes de cobro.
- Anormal volumen de pagos pendientes de aplicación.
- Descuadre del acta de arqueo.
- Falta de control de la financiación afectada.
- Operaciones de tesorería sucesivas que de facto encubren un déficit estructural.
- Superar el límite legal del endeudamiento.
- Existencia de productos financieros complejos.
- Distorsión del indicador del PMP o superación del plazo legal de pago.
- Informe de morosidad que evidencia incumplimiento del plazo legal de pago.
- Incumplimiento del PDF.
- Falta de planificación financiera.
- Gran distorsión entre la planificación y la realidad.
- Aplicación incorrecta del criterio de prudencia financiera.
- Contratación incorrecta de los servicios bancarios.
- Concertación de operaciones de crédito innecesarias o mal ajustadas temporalmente.
- Concertación de operaciones de crédito exageradas en volumen y/o plazos en relación con la inversión que financia.

#### **14.9. Transparencia de la Tesorería**

La transparencia de las actuaciones que realiza la Administración es, en la actualidad, uno de los principios sobre los que se sustenta la actividad administrativa que debe guiar todas sus actuaciones, de ahí que la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno manifiesta en el apartado primero de su preámbulo:

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de

---

<sup>166</sup> Limitación de carácter general a los pagos en efectivo correspondientes a operaciones a partir de 2.500 euros, según la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-13416>, fecha de consulta el 1 de marzo de 2019.

los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

En este contexto, que afecta a toda la actividad administrativa, la Tesorería y los funcionarios que la componen adquieren una relevancia especial pues pasan a convertirse en protagonistas singulares, requiriéndose de ellos una capacitación profesional que garantice la finalidad que persigue la ley.

Las administraciones públicas están obligadas a publicar su PMP<sup>167</sup> 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 de morosidad (artículo 13.6 LOEPYSF).

También las corporaciones locales están obligadas a elaborar un informe<sup>168</sup> sobre el cumplimiento de los plazos<sup>169</sup> previstos legalmente para el pago de sus obligaciones que deben remitir al Ministerio de Economía y Hacienda, o en su caso, al órgano que tenga atribuida su tutela financiera.

El cumplimiento de la normativa de transparencia va a implicar asumir nuevos retos por las EELL, entre ellos el de gestionar la información de forma eficiente de tal manera que permita asumir las obligaciones de transparencia sin realizar grandes esfuerzos y con total seguridad para la información, extremo para el que nos tendremos que apoyar, como aliada, en la tecnología.

---

<sup>167</sup> Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, la metodología de cálculo del Periodo Medio de Pago.

<sup>168</sup> Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

<sup>169</sup> Artículo 198. 4.) LCSP 2017: La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días...

#### 14.10. Mapa conceptual de las funciones de la Tesorería Local

De forma gráfica exponemos el conjunto de funciones de la Tesorería en un mapa conceptual que ha sido presentado en el II Workshop<sup>170</sup> organizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Inclusión social y Políticas públicas. Esta comunicación incluía un *abstract* titulado: “Las funciones de la Tesorería Local” que explicaba la utilidad del mapa conceptual al concentrar en una sola imagen, de forma condensada, el examen y las interrelaciones entre las diferentes funciones que la Tesorería tenía legalmente atribuidas a la fecha de su confección.

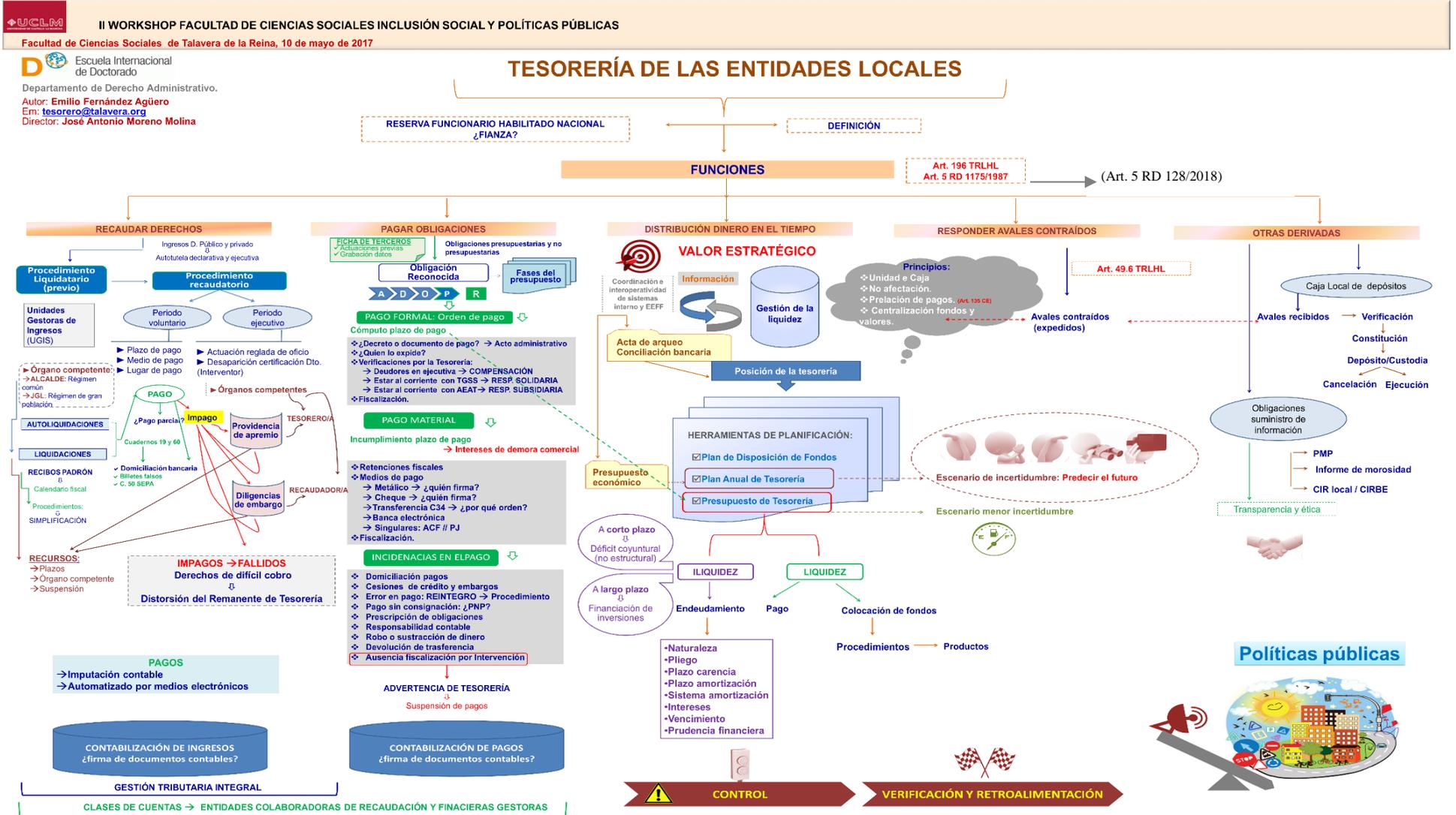
En el momento de su elaboración estaba vigente el RD 1175/1987, ahora derogado por el RD 128/2018, que incluye, en su artículo 5, un desarrollo más minucioso de las funciones de la Tesorería. No obstante, el marco legal básico y referente de las funciones, contemplado en el artículo 196 del TRLHL, permanece en vigor y, por tanto, podemos considerar que la información mostrada es válida. Como puede apreciarse en la ilustración, las funciones están distribuidas en varias ramas en forma de árbol que conforman el compendio de atribuciones de la Tesorería: recaudar derechos, pagar obligaciones, distribuir el dinero en el tiempo, responder de los avales contraídos y otras derivadas.

Entre la multitud de interrelaciones y procesos que existen, ya se avanza el valor estratégico que aporta la distribución dineraria en el tiempo, así como las herramientas de planificación precisas para llevar a cabo ésta acción y su análisis: plan de disposición de fondos, plan de tesorería y presupuesto de tesorería, todo ello para adelantarnos al futuro ante posibles escenarios de incertidumbre y asegurar la liquidez de las finanzas que permitan llevar a cabo las políticas públicas locales, siempre bajo el control y la continua retroalimentación y verificación de los datos.

---

<sup>170</sup> Evento realizado el 10 de mayo de 2017 en el Campus universitario de Talavera de la Reina.

Ilustración 12. Mapa conceptual de la Tesorería de las Entidades Locales



## 15. CONTROVERSIAS SOBRE LAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA

En la Introducción señalaba que haría una revisión a los estudios existentes sobre la Tesorería Local desde una óptica diferente para aportar algunos aspectos novedosos que pudieran contribuir al avance de esta materia (Eco, 2001, pág. 18).

A la vista del recorrido histórico normativo de las atribuciones conferidas a la Tesorería en estos 206 años que comprende el período de 1812 a 2018, y una vez analizada la evolución histórica de la figura del Tesorero, es el momento de poner de manifiesto las cuestiones que suscitan polémica en el ejercicio de las competencias de la Tesorería Municipal en la actualidad y pronunciarse sobre algunos extremos controvertidos.

Y es que, como ya apuntara Guardiola Blanquer, “Una mal entendida autonomía local ha derivado en el abandono de estos funcionarios [los Tesoreros] a la más absoluta soledad, provocando un déficit doctrinal, consecuencia de la gran variedad de soluciones técnicas dadas para un mismo problema” (2015, pág. 855).

Todo ello ocasiona que surjan numerosas dudas en el ejercicio de la profesión, a la que contribuye, en ocasiones, la confusa redacción de los preceptos que es preciso disipar. Esta ausencia de criterios claros sobre cómo proceder genera roces y disfunciones entre los responsables del área económica, normalmente entre los titulares de la Tesorería e Intervención municipales. Matesanz Matesanz propone una distribución consensuada de cometidos entre los habilitados para evitar estos percances:

Por ello, y ante la escasa definición normativa de la distribución funcional, pues esta normativa tal vez es tributaria del viejo principio de la “pax romana” del divide y vencerás, es necesario llegar a lo que vengo a denominar un pacto funcional de distribución de funciones, en términos bélicos también podría entenderse como un pacto de no agresión, o al tratarse de relaciones fraternales respecto de la herencia de los “tesoreros envidiosos” un pacto de distribución de herencia.

En este sentido proponemos preventivamente el siguiente pacto de reparto de la herencia, al menos hasta que el “albacea” (el legislador) regule adecuadamente la testamentaría... (2012, pág. 486).

Estas dudas, que se plantean en forma de preguntas, no son todas las posibles, pero sí son las más significativas y recurrentes. Aportamos nuestro criterio, que puede o no ser compartido, como forma de contribuir con esta investigación al estudio sobre la Tesorería Local y su evolución en España.

Cuando se diseñó el contenido de la tesis y se fijaron las controversias que se tratarían, se abordó el estudio de algunas que ahora, con la promulgación del RD 128/2018, han quedado resueltas. Por tal motivo se han eliminado aquellas que inicialmente se analizaron, manteniéndose otras (las números 10 y 16) por las dudas que aún suscitan.

### **15.1. ¿Le corresponde al Tesorero la gestión de ingresos, y cuál es su alcance?**

La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y el correlativo impulso y dirección de los procedimientos de gestión está trayendo problemas en su interpretación. Al no haberse reflejado expresamente el término “gestión tributaria”, el utilizado de “gestión de ingresos” está siendo muy cuestionado en cuanto a su extensión o límites hasta donde abarca.

Para unos, en una acepción reducida, tal gestión de ingresos se ciñe exclusivamente al ámbito recaudatorio, lo cual parece carecer de sentido porque la Jefatura de los Servicios de Recaudación, y todo lo que la misma conlleva, ya se tenía atribuida y se venía ejerciendo. Para otros (Farfán Pérez & Mota Sánchez, 2018), esta nueva atribución significa que la Tesorería Local debe acometer todas las actuaciones y funciones de gestión tributaria incluida la formulación de propuestas de resolución, pero no dictará los actos administrativos de esa gestión tributaria. Esta interpretación convertiría al Tesorero municipal en una especie de director superior en la gestión de los ingresos, pero no solo de gestión tributaria, sino de todas las áreas municipales; cítese, a modo de ejemplo, además de los ingresos tributarios, sanciones de tráfico, ingresos urbanísticos, ingresos privados de la Administración, incluso subvenciones. Tal acepción puede ser un poco arriesgada, no tanto por la concentración y unidad de criterio que puede llegar a imponerse a todas las unidades gestoras de ingresos —lo que redundaría en una normalización de procedimientos, incremento de la eficacia, control y seguimiento—, sino por la dificultad, más bien imposibilidad, de abarcar áreas tan distintas, máxime cuando no se dispone de los medios personales necesarios, como suele ser habitual en las organizaciones municipales. Preciso

es, en consecuencia, aclarar qué debe entenderse por gestión de ingresos porque tal atribución de competencias entraña, a la postre, responsabilidad en su ejercicio (ya sea por acción o por omisión), por eso siempre conviene, en la medida de lo posible, tener claro la extensión de las atribuciones.

Ante este dilema nos encontramos con dos posiciones enfrentadas: unos que opinan que no es posible considerar que el Servicio de Gestión Tributaria deba adscribirse a la Tesorería porque estiman que el RD 128/2018 se ha excedido confiriendo atribuciones que no pueden ir más allá de las que contiene el artículo 196 TRLHL, el cual, al no contemplar a la gestión tributaria entre las materias reservadas a la Tesorería (sino solo la recaudación), debería modificarse; y otros que ven la oportunidad de completar todos los eslabones de la cadena y tender a una gestión tributaria integral (acumulando el procedimiento liquidatorio al recaudatorio), basándose en las motivaciones que contiene el propio RD 128/2018 en su exposición de motivos, en donde se menciona que entre sus principales objetivos están “reforzar y clarificar las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional”, “garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas”, por lo que “efectúa una descripción detallada y actualizada de las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que con anterioridad venían establecidas en el Real Decreto 1174/1987”. Consideran, en consecuencia, que esa descripción detallada y actualizada permite la atribución de la gestión tributaria por esta vía de desarrollo reglamentario.

El Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros se ha pronunciado sobre el artículo 5.2, letras a y b, emitiendo el criterio colegial y el alcance que debe otorgarse a la interpretación de esos preceptos (Comisión Ejecutiva del Colegio de Secretarios, 2018):

En relación con el alcance de lo dispuesto en el artículo 5.2, letras a) y b) del 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, ha aprobado la interpretación relativa al alcance de lo dispuesto en las mismas, trasladada a la Dirección General de la Función Pública con el siguiente tenor:

El Artículo 5 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, establece en su apartado segundo:

La función de gestión y recaudación comprende:

a) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.

- b) El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y 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.
- 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.
- e) La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.

Respecto a lo que debe entenderse por "gestión de ingresos" y "procedimientos de gestión", evidentemente el texto se está refiriendo tanto a los procedimientos y a la función de gestión de ingresos de derecho público como de derecho privado de la entidad local sin distinción alguna. De la misma forma tampoco se distingue entre ingresos públicos de naturaleza tributaria y el resto de la gestión de ingresos públicos de naturaleza no tributaria.

La gestión de ingresos en el ámbito tributario, (que es la regulada en la ley General tributaria y sus reglamentos de desarrollo y a la que se remite de forma supletoria la diferente normativa en materia de gestión de ingresos de derecho público no tributarios) se puede entender de dos formas:

En sentido amplio, se entiende por gestión tributaria el conjunto de funciones administrativas dirigidas a la aplicación, exacción y comprobación de los tributos, lo que comprende las funciones y procedimientos de gestión tributaria en sentido estricto, la gestión recaudatoria y la función inspectora.

En sentido estricto, se entiende por gestión tributaria o gestión de ingresos tributarios sólo la primera de aquellas potestades, es decir, el ejercicio de las funciones administrativas dirigidas a la cuantificación, determinación y liquidación de la deuda tributaria de forma previa a su recaudación, aprobación de liquidaciones, padrones etc. La gestión de ingresos tributarios en este sentido estaría compuesta por el ejercicio de las funciones detalladas en el artículo 117 de la Ley General Tributaria.

En consecuencia, el Real Decreto 128/2018, al establecer en el apartado segundo de su artículo quinto que la función de gestión y recaudación comprende: ... «a) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación y b) el impulso y dirección de los procedimientos de gestión y recaudación bajo el epígrafe de funciones de Tesorería y recaudación, al distinguir entre gestión de ingresos y recaudación, está diferenciando entre el ejercicio de las funciones administrativas dirigidas a la cuantificación y liquidación de los tributos y demás ingresos de derecho público y privado y el ejercicio de las funciones administrativas dirigidas a su recaudación y exacción.

En segundo lugar, el apartado segundo del artículo 5 del Real Decreto 128/2018 incluye como parte integrante de las funciones de la Tesorería municipal, tanto el ejercicio de las funciones públicas dirigidas a la cuantificación de los ingresos locales, públicos y privados, tributarios o de derecho público no tributarios, (es decir la gestión de ingresos, sin distinción), como las funciones de recaudación o exacción de los mismos (es decir la recaudación) así como la jefatura de los servicios correspondientes.

Por lo tanto, la literalidad del precepto es clara. Y con independencia de la reserva o no de las funciones de gestión de ingresos, el hecho cierto es que nada obsta a que, mediante este Real Decreto, que es normativa básica, al amparo del artículo 149.1. 14 y 18 de la Constitución, se atribuyen a la Tesorería municipal funciones en principio no reservadas por ley, tal y como el propio Real Decreto 128/2018 establece en el apartado cuarto de su artículo segundo: «4. Además de las funciones públicas relacionadas en los apartados a) y b) del apartado 1 de este artículo, los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional podrán ejercer otras funciones que les sean encomendadas por el ordenamiento jurídico.».

La jefatura de los servicios de la gestión de ingresos y el impulso y la dirección de los procedimientos de gestión correspondientes a los que se refieren las letras a) y b) del apartado segundo del artículo 5 del 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, debe referirse:

1) A la jefatura de los servicios de gestión tributaria y a el impulso, dirección y tramitación de los procedimientos de gestión tributarios realizados en aplicación del ejercicio de las funciones contenidas en el artículo 117.1 de la Ley General Tributaria respecto a los ingresos tributarios de competencia local.

2) A la jefatura de los servicios encargados de la gestión y liquidación del resto de los ingresos de derecho público no tributarios municipales y al impulso, dirección y tramitación de los correspondientes procedimientos de gestión y liquidación siempre y cuando dicha tramitación no sea competencia o corresponda a otros órganos, servicios o departamentos municipales (como por ejemplo liquidaciones por ejecuciones subsidiarias o ingresos de carácter urbanístico, ingresos de carácter sancionador, contraprestaciones por prestaciones de servicios que exija el órgano prestador o cualquier otro tipo de ingresos que requieran procedimientos específicos propios o actos administrativos que deriven en liquidaciones y sean competencia de otros órganos administrativos).

3) Y a la jefatura de los servicios encargados de la gestión y exacción de los ingresos de derecho privado municipales y a la realización de los trámites que procedan en las mismas circunstancias detalladas en el apartado anterior.

Todo ello con independencia de las potestades del órgano competente para la aprobación de los actos de gestión de ingresos a los que en su caso se elevará la propuesta desde la Tesorería municipal, como órgano proponente y tramitador del expediente.

Nos adherimos a la interpretación de COSITAL y consideramos que desde la entrada en vigor del RD 128/2018 al Tesorero le compete, por una parte, la dirección y jefatura de los Servicios de Gestión Tributaria, que deberían de adscribirse a su Departamento. Por otra parte, referente al resto de ingresos municipales de Derecho Público no tributarios o de Derecho privado, que tendrán su propia Unidad (administrativa) Gestora de Ingresos (UGI), consideramos que la asunción de “la jefatura de los servicios de gestión de ingresos” no conlleva, necesariamente, la dependencia jerárquica de estas a la Tesorería, sino que la dirección por la Tesorería puede realizarse bajo la fórmula de dependencia funcional.

Todo ello, por supuesto, con independencia de que los actos administrativos en el procedimiento liquidatorio sean dictados por el Alcalde, y los actos administrativos del procedimiento recaudatorio por el Tesorero y el Recaudador, salvo que nos encontremos en un municipio acogido al título X de la LRBRL y, como municipio de gran población, haya creado el Órgano de Gestión Tributaria, el cual tiene como competencias propias (legalmente reconocidas), tales como “la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales” (art. 135.2.a), siendo el titular de dicho Órgano el que dicte los actos administrativos en todos los procedimientos tributarios.

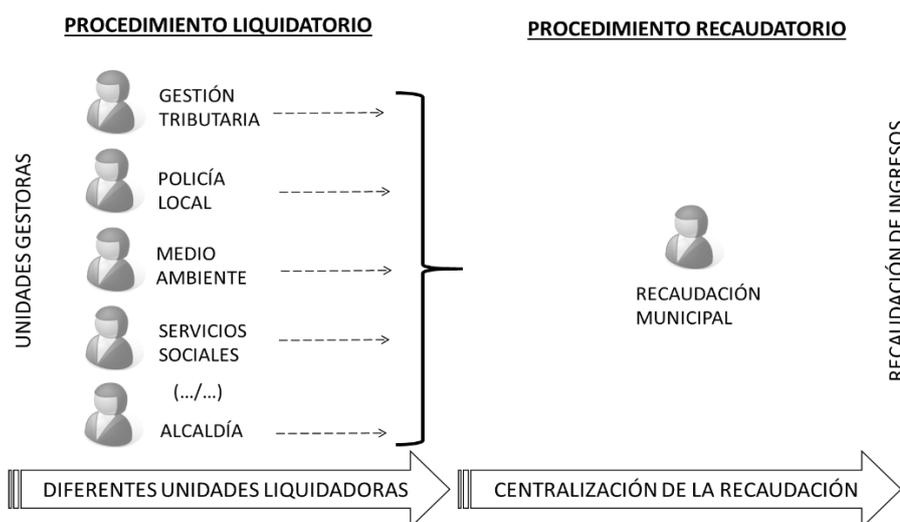
### **15.2. ¿Qué diferencia existe entre procedimiento liquidatorio y procedimiento recaudatorio? Gestión tributaria integral**

Gran parte de la interpretación de COSITAL anteriormente referida se fundamenta, precisamente, en la diferencia entre estos dos procedimientos. El procedimiento de gestión de ingresos tiene, de forma simplificada, dos fases: la primera, previa y necesaria de la elaboración de padrones, propuesta de liquidaciones, notificaciones, colaboración y asesoramiento al contribuyente en las autoliquidaciones, etc., y la posterior, de recaudación de todos esos derechos tanto en su período voluntario como ejecutivo. Nadie cuestiona que para que se produzca una óptima recaudación es preciso que se haya practicado una correcta gestión de la fase previa, pues es fundamental para que no se pongan al cobro liquidaciones con errores, tanto en los terceros como en los objetos gravados, defectos de notificación u otras incidencias que generan conflictividad y disminuyen la recaudación.

Esto lleva a que en la gestión tributaria se distinga, en su aplicación, un procedimiento de liquidación de tributos tendente a la cuantificación de la deuda, y un procedimiento recaudatorio sucesivo y posterior en el tiempo, que tiene, a su vez, dos períodos: la recaudación en período voluntario y la recaudación en período ejecutivo, ambos tendentes a allegar los fondos que los terceros adeudan a la entidad local. Es importante apreciar esta separación de procedimientos (liquidatorio versus recaudatorio) pues sobre ellos podemos ver que se suelen sustentar la mayoría de las estructuras organizativas de las corporaciones locales.

En el primero, el procedimiento liquidatorio, participan las diferentes unidades gestoras de todos los ingresos municipales (públicos o privados), que se tienen, de alguna forma, que corresponsabilizar de su gestión, mientras que en el segundo, el procedimiento recaudatorio (tanto en período voluntario como ejecutivo), todas las gestiones se centralizan en la recaudación municipal, cuya jefatura ostenta el Tesorero.

*Ilustración 13. Unidades Gestoras versus unidad recaudadora*



En la mayoría de los ayuntamientos se sigue manteniendo una organización administrativa acorde a la separación entre estos dos procedimientos, lo que condiciona su estructura orgánica, y, teniendo en cuenta que la unidad administrativa gestora de los mayores ingresos municipales es la de Rentas y Exacciones, ahora conocida como Gestión Tributaria, se producen compartimentos estancos entre gestión liquidatoria y gestión recaudatoria. En los ayuntamientos de régimen común esta separación de procedimientos suele conllevar una adscripción en la organización de esta forma:

- El Servicio de Gestión Tributaria, que lleva a cabo la citada fase previa, el procedimiento liquidatorio, suele depender y estar adscrito a la Intervención Municipal.
- El Servicio de Recaudación, que lleva a cabo la fase posterior de cobro de esos derechos, procedimiento recaudatorio, tanto en su período voluntario como ejecutivo, suele estar adscrito a la Tesorería Municipal, caso de que se gestione directamente por el Ayuntamiento.

En cuanto a la atribución expresa de estas competencias, el antiguo y ya derogado artículo 5.1.b) del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, atribuía al Tesorero Municipal la Jefatura de los Servicios de recaudación, mientras que al no decir nada sobre la Gestión Tributaria se entendía que su adscripción quedaba a elección de cada Ayuntamiento en ejercicio de su potestad autoorganizativa. Esto ha provocado lo manifestado anteriormente, que la Recaudación se adscriba a la Tesorería y que sea totalmente independiente de la fase previa de gestión tributaria y aprobación de las liquidaciones, que se suele adscribir a la Intervención, constituyendo, de esta forma, compartimentos estancos, hecho que ocasiona determinadas limitaciones en la instrucción y tramitación de los expedientes que precisan ser corregidas mediante la necesaria coordinación y unificación de criterios de las unidades administrativas que intervienen en el proceso de la gestión de ingresos.

Trabajar de esta forma ocasiona disfunciones entre Gestión Tributaria y Recaudación por ser compartimentos estancos. Estas disfunciones no solo perjudican al Ayuntamiento, sino que también son foco de conflicto con los administrados, sobre todo en el proceso recaudatorio y en la fase de reclamaciones y recursos en vía de recaudación, así como en la devolución de ingresos, por la inexistencia de la coordinación necesaria y de un responsable único, de naturaleza funcional, que asuma la unificación de criterios y la toma de decisiones en última instancia en caso de discrepancia entre las Oficinas de Gestión y Recaudación.

Pero el título X de la LRBRL, introducido mediante la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del Gobierno Local, y la LGT de 2003, establecen una nueva forma de trabajo que tiende a ensamblar el procedimiento liquidatorio y el recaudatorio, lo que lleva a que, aunque existan dos procedimientos separados, puedan ambos dirigirse a lograr mayores cotas de eficacia en la *aplicación* de los tributos si se agregan. Este procedimiento integrado lo llaman “aplicación de tributos”, que en la actualidad se viene imponiendo, tanto en su vertiente interna (de captación y materialización de derechos), como en su faceta

externa (mejorando la información y las garantías del contribuyente), y suele rematar en la vertiente organizativa del área de ingresos como una gestión tributaria integral.

Si no se trabaja en esa línea y se mantiene la dicotomía referida, además de las disfunciones que llevan a cotas menores de eficacia, se produce la denominada “contaminación” de la Intervención Municipal al participar en la gestión. En este sentido, el artículo 7 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, establece que la función interventora comprende la fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, comprendiendo, en consecuencia, la fiscalización de todos los actos de gestión tributaria. Pierde la Intervención, por lo tanto, independencia, al fiscalizar actuaciones que ella misma, como responsable del servicio, gestiona. Esta actuación conculca los principios de segregación de funciones establecidos por los organismos internacionales en esta materia, como COSO<sup>171</sup> e INTOSAI<sup>172</sup>.

Ambos organismos internacionales establecen como requisito previo para el ejercicio de la fiscalización la segregación de funciones, de modo que esta se constituye en una pieza básica en el control interno destinada a prevenir o reducir el riesgo de errores o irregularidades y en especial el fraude interno en las organizaciones. Su función es la de asegurar que un individuo no pueda llevar a cabo todas las fases de una operación/transacción desde su autorización, pasando por la custodia de activos, el mantenimiento de los registros maestros necesarios y su auditoría, fiscalización o control.

---

<sup>171</sup> El informe COSO, *Committee of Sponsoring Organizations* (Comisión formada por cinco organizaciones de contadores y auditores de los Estados Unidos), es un documento que data de 1992 y se ha convertido en el estándar de referencia internacional que contiene las principales directivas para la implantación, gestión y control de un sistema de fiscalización y control interno trasladable a cualquier organización, ya sea pública o privada. La segunda versión de COSO se produjo en el 2004, conocida como COSO II o COSO-ERM, *Enterprise Risk Management-Integrated Framework* (Marco Integrado de Gestión de Riesgos), y la tercera en mayo de 2013, COSO 2013, *Internal Control Integrated Framework* (Marco de Control Interno Integrado).

<sup>172</sup> INTOSAI (por sus siglas en inglés), es la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, una organización no gubernamental para la fiscalización pública exterior con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que agrupa a entidades fiscalizadoras superiores de todo el mundo, como la EUROSAI, donde se encuentran representados el Tribunal de Cuentas de España y los similares de las Comunidades Autónomas que lo han creado, la OLACEFS (Latinoamérica y el Caribe), la ARABOSAI, etc. INTOSAI se preocupa, entre otras actividades, de emitir normas en el ámbito de la fiscalización pública que permitan ejercer correctamente el control de los recursos públicos.

La segregación de funciones señala, por tanto, que ninguna persona debe tener la gestión completa de una operación desde su inicio hasta su final, tanto como mecanismo de protección de esa persona como de la propia Administración. De ahí que, siendo la fiscalización la función natural que compete a la Intervención Municipal (informar de si los expedientes que se someten a su conocimiento cumplen la legalidad en todos sus extremos), difícilmente casa este cometido con el de gestionar cualquier área municipal; es contradictorio ser juez y parte a la vez. Cuando se produce esta circunstancia, cuando la Intervención ejerce la jefatura de la Gestión Tributaria y, a la vez, la fiscalización de esa misma gestión, la actuación de la Intervención está contaminada por la pérdida de imparcialidad que tal doble (y contradictoria) acción implica, y no se da cumplimiento al requisito básico de una necesaria segregación de funciones para un adecuado ejercicio de la función fiscalizadora interna.

Esta circunstancia también ha sido puesta de manifiesto por algunos de los órganos de control externo español, OCEX (Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, 2011, pág. 46), que indica:

Además de las mencionadas anteriormente en el presente Informe, como resultado del trabajo de fiscalización realizado procede efectuar las recomendaciones que se señalan a continuación:

- a) Es conveniente elaborar un organigrama actualizado de la Entidad, y manuales de funciones de las distintas áreas...
- b) Las funciones de la Intervención y la contabilidad deben segregarse. Asimismo, la Intervención no debe participar en la gestión económica de la Entidad.

De la misma forma ha sido recalcado por el máximo órgano fiscalizador de control externo de la actividad económico-financiera del Sector público (Tribunal de Cuentas, 2006), en el que se lleva a cabo un análisis de las deficiencias e irregularidades más relevantes detectadas en los informes de fiscalización específicos sobre las entidades locales aprobados en el período 1998 a 2005:

Por otra parte, con amparo en el contenido del artículo 166 del TRRL y especialmente en los municipios de menor capacidad económica y de gestión, a los funcionarios con habilitación de carácter nacional (se refiere a los interventores) se les encomiendan funciones de gestión y administración por la escasez de personal en la Corporación o la falta de cualificación y medios técnicos para el desarrollo del

trabajo. Esta situación es contraria a los principios de control, según los cuales el órgano gestor no debe coincidir con el fiscalizador (pág. 11).

Entre las propuestas que el propio Tribunal de Cuentas efectúa al final de dicho informe cita:

Para un mejor cumplimiento de las funciones de control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera en las Corporaciones locales se proponen las medidas siguientes [...]:

d) Adoptar las modificaciones legislativas pertinentes dirigidas a evitar que los funcionarios con habilitación de carácter nacional (se refiere a los interventores) asuman funciones de gestión y administración, para una adecuada segregación de funciones (pág. 13).

El legislador es muy consciente de que quiere reservar a la Intervención el papel preponderante que debe tener en su naturaleza fiscalizadora para que no vea menguada su eficacia por injerirse en la gestión, en este caso tributaria. Se hace necesario, por tanto, una separación entre gestión tributaria y fiscalización en aras del respeto a la segregación de funciones.

Por todo ello, para un ejercicio libre y no condicionado de la función fiscalizadora de la Intervención Municipal y el respeto al principio de transparencia, no debe pender bajo ella la Gestión Tributaria, y debería corregir tal extremo de producirse, pues la Intervención ya no es, como lo fuera antaño, el “asesor de la Corporación en materia económico financiera” (artículos 344.1 del Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945 y 159 del Decreto de 1952), o el “Jefe inmediato de los Servicios económicos” (art. 161 Decreto de 1952), sino que el legislador le ha reservado una función primordial, la de la fiscalización, cuya pureza debe mantener con una comprobación inmaculada, intachable, pues de lo contrario el Interventor se extralimitaría e invadiría áreas de gestión que en ningún caso deberían ser instruidas por él, para no perjudicar la pulcritud de su posterior fiscalización.

Esta opinión no es reciente, sino que se viene arrastrando desde hace bastante tiempo. También la compartía Rosell Cantarell, que ya señalaba en 1969 (Las funciones actuales y posibles del Depositario de Fondos en relación con las correspondientes a otros cuerpos nacionales), que era una seria dificultad para la función recaudatoria local la atribución a los Interventores de fondos de la función liquidatoria. Esta, que se encuentra

fuera de sus funciones específicamente fiscalizadoras, constituye una primera fase del procedimiento recaudatorio de gran importancia para su desarrollo. Sin embargo, tal gestión está fuera de las atribuciones del Depositario y ello es causa de gran perturbación por la ulterior gestión recaudatoria encomendada a la Depositaria, debido a que la función liquidatoria se realiza muchas veces de manera defectuosa<sup>173</sup> (pág. 32). “Tal funcionamiento defectuoso por parte de las Administraciones de rentas y exacciones se debe a que a estas oficinas solo les preocupa liquidar, no bien, sino mucho, para causar buena impresión a la Corporación, ya que luego se desentenderán de la suerte que puedan correr los valores liquidados, cuestión que a ellas no les afecta” (pág. 33).

Insiste Rosell en que la solución pasa porque exista una unidad de órgano gestor, que considera que debe ser el Depositario, pues a su juicio, la atribución al Interventor de la Jefatura de los servicios económicos (art. 161)<sup>174</sup> desvirtúa su cometido “al convertirse en fiscalizador de su propia gestión. “Es evidente, pues, la necesidad de separar en órganos distintos las funciones de gestión de las de fiscalización, ya que la función fiscalizadora supone siempre un juicio crítico sobre los resultados de una gestión” (Rosell Cantarell, 1969). Como puede apreciarse, la reivindicación es histórica. Termina proponiendo que “La gestión de los servicios de la Hacienda Local debe atribuirse a los miembros actuales del Cuerpo Nacional de Depositarios de Fondos de Administración Local, formados en su inmensa mayoría en la Escuela Nacional de Administración Local, previa oposición de ingreso, y con titulación de Licenciado en Derecho, Ciencias Económicas o Profesor Mercantil” (pág. 120).

Las ventajas que produciría la integración de la gestión y la recaudación al confluir en una gestión tributaria integral podrían concretarse en:

---

<sup>173</sup> Entre dichos “defectos” señala: “los documentos cobratorios están desactualizados, porque las oficinas correspondientes no se preocupan de dar las bajas reglamentariamente aprobadas; no se aprueban los padrones con la tramitación reglamentaria; los valores se extienden muchas veces con un sólo apellido del contribuyente, haciendo a menudo imposible el cobro; tampoco se especifica en ocasiones el domicilio del contribuyente; las liquidaciones individuales suelen carecer de los elementos imprescindibles que las normas establecen; las notificaciones individuales no se hacen generalmente y, cuando se hacen, son defectuosas...”.

<sup>174</sup> Rosell se refiere al artículo 161 del Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local; ver subapartado 22.41, en donde se encomienda al Interventor una serie de cometidos debido a atribuírsele la jefatura inmediata de los servicios económicos.

- La unidad de criterio en todos los aspectos, una mayor coordinación y eficacia administrativa (se cubren lagunas y se evitan duplicidades de trabajo), eliminando la forma de trabajar de compartimentos estancos por la carga negativa que suponen en la atención al contribuyente, y por el establecimiento de procesos homogéneos en revisiones y recursos que no lleven a la confusión a los administrados por la disparidad de juicios, según reciban la información de una unidad administrativa u otra.
- La gestión globalizadora de los ingresos tributarios, con mejor explotación de la información y una mayor eficacia en todo el proceso.
- Al mejorar la gestión se producirá una disminución de la conflictividad (menos reclamaciones), con la imagen que se proyecta de cara al ciudadano de buena gestión y la incidencia que tal circunstancia provocará sobre el aumento de la recaudación.
- La racionalización y mejor aprovechamiento de los recursos humanos y medios materiales, que aportará beneficios por las sinergias y los rendimientos en escala que se produzcan, lo que va a implicar una disminución de costes.
- La ventanilla única para todos los contribuyentes supone una notable mejora para el ciudadano, que debería tener un interlocutor único que le atienda íntegramente, y no diferentes unidades administrativas que trabajan de forma independiente y aislada, con lo que se evita el que se tenga que desplazar de un sitio a otro. Este tratamiento integral al administrado implica que una vez que se siente delante de cualquier funcionario se le atenderá y resolverán todos los asuntos que plantee directamente, sin necesidad de rebotarle a otra oficina, con el ahorro de tiempos que esto supone para la Administración, mejorando la imagen que del funcionamiento del Ayuntamiento tienen los administrados, y evitando causar molestias innecesarias. De esta forma, en una misma mesa, ante un mismo funcionario, se podrán atender y resolver, por ejemplo:
  - Cambiar la titularidad de los recibos.
  - Domiciliar el pago de dichos recibos en su cuenta.
  - Práctica de liquidaciones en el acto.
  - Colaborar y asesorar en las autoliquidaciones dirigidas.
  - Informar sobre valores catastrales, cambios de titularidad, etc.
  - Tramitar un aplazamiento o fraccionamiento de pago, y resolverlo.
  - Notificar una deuda en periodo voluntario facilitando documento de pago.
  - Notificar deuda en período ejecutivo facilitando documento de pago.
  - Expedir certificados de pago de deudas satisfechas.

- Facilitar duplicados de recibos o documentos de pago extraviados para su pago por entidades financieras.
- Efectuar reposiciones a voluntaria anulando recargos ejecutivos por diversos motivos, como por estar el recibo domiciliado con anterioridad, por falta de notificación preceptiva, por contener datos esenciales incorrectos de la liquidación originaria, etc.
- Tramitar y llegar a reconocer derechos por devoluciones de ingreso, al menos duplicados.
- Facilitar información integral al contribuyente, con independencia de que su deuda se encuentre en el procedimiento liquidatorio o recaudatorio (voluntario o ejecutivo), y no sólo informar en el aspecto parcial que compete a una unidad administrativa.
- Unificación de bases de datos fiscales: captura correcta de los domicilios fiscales de los contribuyentes y que estos sean únicos, pues, incomprensiblemente, no llega a notificarse la deuda en período voluntario y sí se notifica en período ejecutivo con recargos.

A esta eficacia no ha querido renunciar el legislador en los municipios de gran población, otorgando a estos la posibilidad de crear el Órgano de Gestión Tributaria (Cantalapiedra López, 2015, pág. 120):

Desde 2004, con la incorporación de un régimen especial para los municipios de gran población, se abrió la posibilidad, habilitando al pleno para ello, de crear un órgano de gestión tributaria, responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración local le atribuya la legislación tributaria. Constituye por tanto una opción para los municipios de gran población, pero no una obligación, pudiendo el reglamento orgánico asignar las funciones en la materia a la unidad general que ejerza las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación.

En el caso de que el Ayuntamiento opte por esta solución, en el órgano de gestión tributaria se integrará la función de recaudación, no siendo necesaria la reserva del puesto de titular del órgano al cuerpo de funcionarios de administración local con habilitación nacional.

La finalidad perseguida por el legislador estatal es dotar de autonomía funcional y organizativa al bloque competencial tributario que corresponde al ayuntamiento. La forma de personificación para alcanzar este objetivo es la de organismo autónomo dotado de personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio propio y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines. Y dentro de la esfera de sus competencias, le corresponderán las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto al resto de municipios que no están acogidos al régimen de municipios de gran población, e incluso a estos últimos que no hayan creado organización específica alguna en el área económica, consideramos que la visión integradora en el ámbito tributario

que incrementa la eficacia ha sido contemplada por el legislador en la nueva redacción de atribuciones conferidas a los tesoreros en el artículo 5.2.a y b del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, al atribuir a estos la jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación y el impulso y dirección de los procedimientos de gestión y recaudación, precepto que, como hemos comentado en el apartado anterior, consideramos que lleva a la asunción por la Tesorería del Servicio de Gestión Tributaria<sup>175</sup>.

### **15.3. ¿Puede el Tesorero ser, a la misma vez, el Recaudador?**

Se suele confundir el ejercicio de la jefatura del servicio de recaudación con la asunción y el desempeño directo de la recaudación, y no es lo mismo. El ejercicio de la Jefatura del servicio implica que existe un Recaudador, diferente del Tesorero, que desempeña directamente la recaudación. Lo segundo implicaría que Tesorero y Recaudador pueden confluir en una sola persona, y eso no es lo que, a nuestro entender, pretende ni ha sostenido nunca el legislador.

Numerosos son los antecedentes legislativos que se han analizado en el recorrido histórico en donde pueden apreciarse que la norma se dirige a cargos distintos: por un lado, al Recaudador municipal (y sus agentes), y, por otro, al Depositario o Tesorero.

Aunque el artículo 279 del Decreto de 25 enero 1946 por el que se regulan provisionalmente las Haciendas Locales atribuyera al Depositario la Jefatura del Servicio de cobranza cuando llevase la gestión directa del servicio de recaudación —ver subapartado 10.38—, y el artículo 347.1 del Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, arroga al Depositario la Jefatura del Servicio de Recaudación —ver subapartado 10.40—, competencia que se ha venido manteniendo en todos los textos legales posteriores hasta la fecha, consideramos que esto no implica que el Tesorero pueda ejercer de Recaudador<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> En el Ayuntamiento de Talavera de la Reina se ha tramitado el expediente número 88/2018 TES, a propuesta de la Tesorería Municipal, sobre la adecuación de la estructura orgánica municipal del área económica al Real Decreto 128/2018, de fecha 30 de abril de 2018.

<sup>176</sup> La atribución al Depositario de la Jefatura del Servicio de cobranza arranca en el Decreto 25 enero 1946 por el que se regulan provisionalmente las Haciendas Locales, en cuyo artículo 279.1 se establece que ejercerá la Jefatura del servicio de cobranza. Posteriormente continúa con el Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, en cuyo artículo

La Jefatura del Servicio de Recaudación que se atribuye al Tesorero envuelve una dependencia un tanto peculiar. Por un lado, es jerárquica, nadie lo cuestiona: el Recaudador tiene por jefe al Tesorero, pero, y aquí radica la extraordinaria singularidad, no es dependencia funcional. Muy difícil sería sostener que así lo fuera habida cuenta de que, si el Recaudador municipal ostenta competencias directas, propias, y es el responsable inmediato de sus actos, no parece lógico que deba soportar inmiscusiones del Tesorero en su ejercicio. De ahí que la Jefatura del Servicio ejercida por el Tesorero no puede consistir en decir al Recaudador cómo y de qué manera debe hacer las cosas, sino que debe ir más encaminada a tareas de orientación, coordinación, dirección e incluso control.

La atribución de competencias en el procedimiento recaudatorio suele ser, en la mayoría de los ayuntamientos actuales, la siguiente: tras aprobarse la liquidación por resolución del Alcalde (o Concejales en quien haya delegado), y notificarse esta, ya sea de forma colectiva o individual, termina el procedimiento liquidatorio y, tras la autorización de los cargos por el Tesorero, empieza el procedimiento recaudatorio. Posteriormente, si finaliza el plazo de pago otorgado para satisfacer la deuda en período voluntario y esta no ha sido satisfecha, se inicia automáticamente el período ejecutivo, y el Tesorero debe dictar providencia de apremio con la liquidación de los recargos ejecutivos, que se notifica al deudor conminándolo a realizar el pago y advirtiéndole que si no lo efectúa se procederá al embargo de sus bienes. Esta providencia de apremio es un acto administrativo imprescindible y necesario, pues es el título ejecutivo que habilita para dirigirse contra los bienes del deudor si no satisface la deuda en ese nuevo plazo que se le otorga. Si transcurre el mismo sin que la deuda se haya satisfecho, el Recaudador municipal empieza a dictar

---

347.1. se menciona que “cuando el Presupuesto ordinario de una Corporación local exceda de quinientas mil pesetas, al frente de la Depositaria habrá un funcionario, perteneciente al Cuerpo nacional respectivo, el cual estará encargado de la custodia de los fondos y valores de la Entidad y de la Jefatura del Servicio de Recaudación. Por último, tal atribución se consolida con el Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración Local, en cuyo artículo 172, ya sin limitaciones de competencia impuestas por el importe del presupuesto, se establece, en el apartado 1, que “El Depositario asumirá el manejo y custodia de los fondos y valores de la entidad, así como la jefatura de los servicios de recaudación, con el carácter de Jefe de dependencia”.

actos administrativos de ejecución, diligencias de embargo contra los bienes del tercero deudor para intentar materializar el cobro de la deuda.

El Tesorero también autorizará los cargos para su cobro al Recaudador y podrá revisar las actuaciones que practica este, centradas sobre todo en un control y seguimiento de las deudas, vigilando que se agoten todas las actuaciones posibles antes de la declaración de fallidos (competencia del Tesorero a propuesta del Recaudador), y que no existan prescripciones.

Por todo lo expuesto, consideramos que sigue siendo imprescindible, como puede apreciarse, la segregación de funciones y la existencia de estas dos figuras independientes. Tal separación, Recaudador versus Tesorero, se ha producido en toda la serie histórica de normativa analizada que ha comprendido el período estudiado, en donde siempre el Recaudador (o agente de la recaudación) ha sido persona diferente del Depositario o Tesorero del Ayuntamiento.

Como antecedentes históricos señalados por la doctrina de esta incompatibilidad pueden citarse los que recoge Corral (p. 115): “La Nueva Recopilación prohíbe a los Mayordomos que sean arrendadores de rentas ni Recaudadores de los propios (29) disposición que reitera la Novísima. Esta misma prohibición la recogen las Ordenanzas de Sevilla, añadiendo “que tampoco tengan parte en ellas”. Nos encontramos, por lo tanto, con que el Mayordomo fue un perceptor general de los fondos, pero de manera indirecta.

La atribución al Tesorero de la Jefatura de los Servicios de recaudación no significa que pueda unificar, agrupar o acumular en su persona el ejercicio de ambos puestos, el de Recaudador y el de Tesorero, sino que debe ejercer una dirección u orientación de estos servicios, pero sin que el Recaudador pierda su autonomía e independencia funcional, vital en aras al principio de segregación de funciones y a la responsabilidad que, como consecuencia, se le puede exigir. ¿Podría el Tesorero pedir responsabilidades al Recaudador si este no fuera soberano en el ejercicio de su cargo y se limitara a realizar las actuaciones que le ordenara el Tesorero?

Por todo lo expuesto, consideramos imprescindible la existencia de ambas figuras, por lo que no compartimos la opinión del Tribunal de Cuentas (2015), cuando manifiesta:

El Ayuntamiento no ha creado en la estructura de la Agencia Municipal Tributaria un puesto reservado a funcionarios con habilitación nacional, exigencia que emana de la Disposición Adicional 2ª del Estatuto Básico del Empleado Público y del artículo 135 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y que sería preciso para poder hacer efectiva la atribución al Jefe de la Dependencia de Recaudación, adscrito a la Agencia, de la recaudación de los tributos municipales y la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del Ayuntamiento. La omisión de la referida reserva da lugar a que la función de recaudación recaiga sobre el Tesorero, cuyo puesto sí cuenta con esta reserva. A este respecto, ha de tenerse en consideración que el artículo 135.3 de la Ley Reguladora de las prevista en su apartado 1, es decir, si se que crea un órgano de gestión tributaria, quedará sin efecto o dispuesto en el artículo 134.1 en lo que respecta a la función de recaudación, desvinculando, por tanto, en estos casos, la función de recaudación del órgano u órganos que ejerzan las funciones de presupuestación, contabilidad y tesorería (Informe nº 1086/2015 de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos con población superior a 100.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio. Ayuntamiento de Murcia, 2015, pág. 44).

No estamos de acuerdo con la opinión del Tribunal de Cuentas de que el Tesorero debe asumir el puesto de Recaudador municipal por el hecho de que el Ayuntamiento no haya creado la plaza de habilitado nacional a la que la ley tiene reservado su ejercicio. El Recaudador municipal, podrá o no tener su puesto reservado a FHN, pero no por el hecho de que el Ayuntamiento no haya calificado la plaza como la ley prevé debe recaer en el Tesorero su acumulación y ejercicio.

Como ya hemos señalado, la recaudación también es una función reservada a habilitados nacionales conforme indica el artículo 92.bis de la LRBRL. Este precepto requiere que la función recaudatoria sea ejercida por funcionario público de esta especial calificación, FHN, y nos tememos que la mayoría de los ayuntamientos, ante el aumento de coste que tal reserva implica, no haya efectuado ninguna actuación tendente a cumplir dicho mandato y cubrir estas plazas por funcionarios de dicha categoría. Pero tal ausencia no puede condicionar ni alterar principios tan esenciales que quebrarían el necesario control que se sustenta sobre una adecuada segregación de funciones, y hacer que el Tesorero pueda asumir las funciones del Recaudador, acumulando en su persona ambos puestos, como en la actualidad se está proponiendo en algunos ayuntamientos. Tal forma de proceder sería contraria a todos los antecedentes legales que hemos examinado en las disposiciones

analizadas desde 1812 a 2018, en donde siempre han sido puestos diferentes y ocupados por personas distintas. Lo contrario, la unificación del Recaudador y Tesorero en un solo puesto, el de Tesorero, sería un fallo grave del sistema de control que acarrearía la quiebra del principio de segregación de funciones.

Incluso el propio Tribunal de Cuentas parece haber cambiado posteriormente de opinión pronunciándose de forma diferente:

Además, en las corporaciones locales con secretarías de clase tercera, la responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembro de la Corporación o a funcionario de la misma. Estas dispensas a la reserva a funcionarios con habilitación nacional de la función de tesorería, e implícitamente también de la función de recaudación, en ayuntamientos con secretarías de clase segunda o tercera se amparaban en la habilitación otorgada por el artículo 92, apartado 4, de la LRBRL, que disponía que "la responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado". Este artículo fue derogado por el EBEP, quedando a partir de ese momento la materia regulada por la ya citada DA 2ª de esta norma, en la que no se recogió la posibilidad de dispensar a los ayuntamientos de la reserva de la función de recaudación a funcionarios con habilitación nacional. Por consiguiente, quedaron derogadas tácitamente las dispensas contenidas en el artículo 2, letra f, del RD 1732/1994, al tratarse de una norma de carácter reglamentario, que solo puede desarrollar aquellos aspectos para los que expresamente cuente con la habilitación de la Ley, estando las entidades obligadas, ya en 2013 -ejercicio al que se refiere la fiscalización-, a disponer de los correspondientes puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional para el ejercicio de la función administrativa de recaudación (Informe nº 1182/2016 de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población comprendida entre 5.000 y 100.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio, 2016, pág. 42).

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, incorporó un nuevo artículo 92.bis en la LRBRL que reproducía el contenido de la DA 2ª del EBEP. Además, a diferencia del EBEP, en la DT 7ª de la referida Ley se incluyó expresamente una mención para limitar la vigencia de la reglamentación sobre los funcionarios de Administración Local, en tanto no se dictase la normativa reglamentaria prevista en el artículo 92 bis, en aquello que no se opusiese a la Ley. Esta reforma, por tanto, ha reforzado la no admisión de excepciones a la reserva de la función de recaudación a los funcionarios con habilitación nacional.

#### 15.4. ¿Deben los actos recaudatorios ser dictados por el Alcalde?

Romero Romero (2001) mantiene que, salvo las funciones relacionadas con la Tesorería reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, como la providencia de apremio —que la Ley atribuye expresamente a los tesoreros municipales—, así como la resolución de los recursos contra la misma, los demás actos administrativos del procedimiento recaudatorio sobre los que el Ayuntamiento no haya previsto expresamente la atribución a órgano municipal alguno deben ser dictados por el Alcalde en el ejercicio del principio de representatividad democrática, de competencia de órgano, y, añadimos, de la cláusula residual de competencias del Alcalde.

Fundamenta su opinión en que solo el Alcalde y los concejales pueden ejercer en los ayuntamientos las funciones de gobierno y administración, pues entiende que lo contrario supone un menoscabo de las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos establecidos por la Ley, y atenta contra el principio democrático que otorga una especial legitimación al Gobierno Local que ha sido elegido por los ciudadanos, tanto en su función política como de administración; estima, además, que no existen órganos administrativos locales específicos de gestión, liquidación, inspección y recaudación, a diferencia de como existen en la esfera estatal, por lo que rechaza “la práctica de hacer un paralelismo entre dichos órganos de la Administración del Estado y los funcionarios locales”, estimando que los actos dictados por funcionarios locales bajo esta habilitación podrían tener vicios de nulidad al estar dictados por (órgano) incompetente, tachando incluso de posible ilegalidad y poniendo “en tela de juicio” que la providencia de apremio pueda ser dictada por el Tesorero. Afirma también que “la Tesorería de las Entidades Locales no es un órgano administrativo<sup>177</sup> sino una función pública necesaria en todas las Corporaciones Locales”.

---

<sup>177</sup> El art. 5.1 LRJSP, ley 40/2015, considera órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo. El art. 5.1.a del RD 128/2018 señala a la Tesorería como un órgano administrativo municipal con competencias resolutorias.

No acepta, en definitiva, la remisión normativa que se produce de los órganos locales a los órganos estatales, pues mantiene que los órganos decisorios locales son los que prevé la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, y solo esos y no otros, deben dictar las resoluciones, negando la remisión normativa que impone la aplicación en el ámbito local de una normativa organizativa pensada, según él, para la Administración del Estado.

Esta teoría se apoya en los siguientes preceptos:

- Artículo 83.4 de la Ley 58/2003 General Tributaria (LGT):

Corresponde a cada Administración tributaria determinar su estructura administrativa para el ejercicio de la aplicación de los tributos.
  
- Disposición Adicional Segunda.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos:

Los órganos competentes de las comunidades autónomas, de las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla o de las entidades locales en materia de procedimientos de aplicación de los tributos se determinarán conforme a lo que establezca su normativa específica.
  
- El artículo 8.a) del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación:

Artículo 8. Recaudación de la Hacienda pública de las entidades locales y de sus organismos autónomos.  
Corresponde a las entidades locales y a sus organismos autónomos la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida y se llevará a cabo:  
a) Directamente por las entidades locales y sus organismos autónomos, de acuerdo con lo establecido en sus normas de atribución de competencias.
  
- La Disposición Final Primera.1 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación:

Órganos equivalentes de las comunidades autónomas, ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla o de las entidades locales.  
1. Los órganos competentes de las comunidades autónomas, de las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla o de las entidades locales se determinarán conforme a lo establecido en su normativa específica.

Por todo ello considera que en materia recaudatoria los funcionarios no deberían dictar resoluciones nada más que las reservadas, de forma exclusiva, a los FHN, pues estiman que el RGR debe interpretarse atendiendo al principio democrático anteriormente señalado para conferir las funciones que tal disposición contiene a los órganos representativos a los que se las atribuye la legislación básica estatal: Alcalde y resto de órganos políticos municipales.

No compartimos esta opinión, considerándola sesgada, pues se apoya en fragmentos del ordenamiento jurídico y silencia otros preceptos de aplicación que llevarían, tras una exégesis integradora, a un resultado diferente, como son:

- De partida, la ley 7/1985, RBRL, nos establece en su artículo 106:
  1. Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella...
  3. Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.
  
- Sin duda alguna el artículo 12.1 TRLHL es el precepto de vital importancia, el artículo matriz y pilar esencial en el sustento de los tributos locales, pues todo lo que hagan los ayuntamientos en esta materia, sobre todo lo concerniente a la recaudación, que es el aspecto que ahora nos interesa, debe efectuarse de acuerdo a lo que dispone la LGT, y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia (LGP para las deudas de Derecho Público) y en las disposiciones dictadas para su desarrollo, es decir, RGR y otras disposiciones de inferior rango que desarrollen esta materia.

La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

Son, pues, la LGT y la LGP las que se remiten a la primera en esta materia, y las normas dictadas en ejecución de estas, las normas legales y reglamentarias determinantes de todo lo relativo al ejercicio de la función recaudatoria local que en este precepto elabora una remisión expresa a la normativa estatal, remisión coincidente con el ámbito de aplicación de la Ley General Tributaria, que establece:

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. Esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias [en donde, por supuesto, se encuentra la Admón. Tributaria local] en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª de la Constitución.

De ahí que, en cumplimiento de ambos preceptos legales, el RGR disponga:

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

2. Este reglamento será de aplicación en los términos previstos en el artículo 1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

- Y la Disposición Adicional Segunda.2 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos:

2. Las referencias realizadas a órganos de la Administración tributaria del Estado se entenderán aplicables, cuando sean competentes por razón de la materia, a los órganos equivalentes de las comunidades autónomas, de las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla o de las entidades locales.

La importancia del término usado, “órganos equivalentes”, es muy significativa: “equivaler” significa ser igual en la estimación, valor, potencia o eficacia, y tal igualdad entre órganos estatales y locales no puede hacerse de otra forma que atendiendo al carácter político (representativo o no según las Administraciones a homologar) o funcional de los órganos, habiéndose entendido siempre que tal equivalencia se daba y se da entre el Delegado de Hacienda y el Alcalde o Presidente de la Diputación o Cabildo.

El imperativo de trasladar la competencia a órganos equivalentes nos lleva a la conclusión de que el paralelismo no es una invención, sino fruto de la remisión normativa que obliga a trasponer atribuciones de competencia de unas administraciones a otras con estructuras orgánicas diferentes.

- Por último, y en materia recaudatoria, tenemos la Resolución de 22 de enero de 2013, de la Presidencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, sobre organización y atribución de competencias en el área de recaudación<sup>178</sup>, BOE núm. 22, de 25/01/2013, por la que se atribuyen competencias en materia de recaudación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento General de Recaudación, a los órganos de recaudación de la AEAT.

Dicha resolución contiene un listado de órganos administrativos de la AEAT, jerárquicamente ordenados, atribuyéndose a cada uno de ellos, a medida que van descendiendo, actos de ejecución material más concretos. De tal forma, cita en el ámbito nacional al Jefe del Departamento y a varias Subdirecciones Generales, y como órganos territoriales a los titulares de las Delegaciones Especiales y de las Delegaciones titulares de las Administraciones, así como a los Jefes de Dependencias Regionales de Recaudación, y a los Equipos y Grupos Regionales de Recaudación.

En esta confrontación de órganos entre la Administración Municipal y la Administración tributaria del Estado siempre se ha considerado que el Tesorero municipal se asimilaba al Jefe de Dependencia Regional de Recaudación, pues era el que en el Estado dicta la providencia de apremio (idéntica atribución que tiene el Tesorero municipal) y controla al Recaudador. Este Jefe de Dependencia Regional de Recaudación —equiparable al Tesorero local— tiene atribuidas las siguientes competencias en el artículo 3, apartado 3, de la mencionada Resolución:

---

<sup>178</sup> Resolución de 22 de enero de 2013, de la Presidencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, sobre organización y atribución de competencias en el área de recaudación. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-699>, fecha de consulta el 2 febrero de 2019.

3. Competencias del titular de la Dependencia Regional de Recaudación. Corresponde [...] la planificación, dirección, supervisión, coordinación y control de las actuaciones de los órganos de recaudación de su ámbito, así como el ejercicio de las competencias establecidas en esta Resolución y las que le atribuyan la normativa legal y reglamentaria y demás disposiciones que sean de aplicación. También [...]

Además, el titular de la Dependencia Regional de Recaudación será competente para: [...]

2. Providenciar de apremio las deudas, así como acordar la liquidación de los recargos e intereses de demora que resulten exigibles [...]

Si seguimos descendiendo en esa equiparación con órganos del Estado, al Recaudador municipal debería equiparársele con el Jefe del Equipo regional de Recaudación, al cual le compete, por así venir expresamente señalado en el artículo 3.6:

6. Competencias de los Jefes de Equipo Regionales de Recaudación. – [...] planificarán, dirigirán, supervisarán, coordinarán y controlarán las actuaciones de los Equipos y Grupos Regionales de Recaudación así como las de los Técnicos Jefes de Grupo, Técnicos de Hacienda y demás personal que se les asigne...

[...]

5. Acordar el embargo de bienes y derechos mediante las correspondientes diligencias, en el orden que resulte procedente, así como acordar el levantamiento de los embargos en los supuestos en que proceda, respecto de los obligados al pago cuya gestión recaudatoria hubiera sido asignada a los diferentes órganos de ellos dependientes.

[...]

Si no aplicamos la remisión normativa y efectuamos la traslación de atribuciones entre órganos recaudatorios del Estado y órganos recaudatorios municipales equivalentes, amén de estar incumpliendo los mandatos legales y reglamentarios especiales reguladores de la materia, nos encontraríamos con este resultado: el Tesorero dicta la Providencia de apremio, atribución indiscutible que nadie cuestiona por así venir expresamente recogida en la Ley, que no es sino “el título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio [que] tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago” (LGT, art. 167.2), o “el acto de la Administración que ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado al pago” (RGR art,70.1), en cumplimiento y ejecución de la cual han de llevarse a cabo los demás actos de ejecución y materiales del procedimiento. Estos actos materiales de ejecución... ¿los tendría que realizar el Alcalde? ¿No sería el sumun del absurdo que el Tesorero ordene al Alcalde que proceda contra los bienes del deudor a embargar, debiendo el Alcalde desplazarse al domicilio de

aquel, provisto de la preceptiva autorización judicial de entrada, para trabar el dinero efectivo, el mobiliario, los objetos de valor, vehículos, el saldo en cuenta corriente, la nómina, y luego deba rendir —el Alcalde— cuentas de lo actuado al Tesorero, como Jefe de la Dependencia?

¿Queda el Alcalde a las órdenes del Tesorero? Esta interpretación a la que lleva el principio de atribución de competencias a los órganos democráticamente elegidos conduce al absurdo, y toda exégesis de la norma que aboque a lo ilógico, incoherente y desatinado, debe rechazarse de plano. A medida que se va descendiendo en los actos administrativos y estos pasan a concretarse, incluyéndose en la tipología de “actos de ejecución”, actos materiales, parece del todo ilógico que retornen a la autoridad superior para su práctica.

Por eso mantenemos que, en el ámbito recaudatorio, todas las actuaciones administrativas deben ser llevadas a cabo por funcionarios titulares de los órganos de recaudación locales equivalentes a los órganos de ejecución que tiene la Administración tributaria Central, en similar atribución a la contenida en la Resolución mencionada de la AEAT, todo ello en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda.2 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio. El Tesorero dicta la providencia de apremio y resuelve los recursos que se planteen contra ella, y todos los actos recaudatorios posteriores (embargos, etc., y recursos contra estos), no los dicta el Alcalde, sino el Recaudador.

Aun reconociendo las dudas existentes en la interpretación de estos preceptos, consideramos que no se puede anteponer la legitimidad democrática frente a la profesionalización a que ha llevado la funcionarización en la aplicación de las normas tributarias, pues, además de conducirnos al absurdo anteriormente manifestado de que el Alcalde tendría que rendir cuentas de su gestión al Tesorero, olvidamos que todas las actuaciones tributarias se encuentran en procedimientos reglados que se impulsan de oficio.

Determinadas actividades administrativas son funciones públicas a las que la Ley ha querido reservar que su ejercicio se lleve a cabo por funcionarios. Por eso el Alcalde ya no lleva la contabilidad como, por ejemplo, llegó a contemplarse en la Instrucción de 20 de

noviembre de 1845. Tampoco el Alcalde emite la providencia de apremio, acto que perduró hasta 1986 y que se venía arrastrando desde el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, que aprobó la Ley para el Gobierno económico-político de las provincias<sup>179</sup>. Volver atrás supone ir contracorriente, desconocer la evolución operada, y quizás esconder, ante la indudable carga desagradable del ejercicio de estas funciones, una dejación de estas trasladando su ejercicio, de manera improcedente, al político. Todo ello sin ocultar la posible responsabilidad por omisión de funciones, a la vista de lo que dispone el artículo 8 de la LRJSP que determina que la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida.

No compartimos el criterio de Farfán Pérez (2017) cuando señala que el hecho de que la Tesorería tenga reservada la Jefatura de los Servicios de Recaudación “comprende la realización de todas las actividades y actuaciones de estas funciones”, siendo el Tesorero, por tanto, en su opinión, “el único funcionario competente que puede realizar actos administrativos en materia recaudatoria”.

Nos decantamos por la necesaria existencia de funciones reservadas tanto para el FHN titular de la Tesorería, como para el FHN titular de la Recaudación municipal; ambos con atribuciones propias, aunque el Recaudador dependa jerárquicamente, que no funcionalmente, del Tesorero.

*Tabla 10. Comparativa de atribuciones, liquidación y recaudación de ingresos*

<b><u>ATRIBUCIONES</u></b>	<b><u>AEAT</u></b>	<b><u>AYUNTAMIENTO</u></b>
Aprueba liquidaciones	Delegado/Administrador	Alcalde
Providencia apremios	Jefe Dependencia Regional Recaudación	Tesorero
Realiza embargos	Jefe equipo Recaudación	Recaudador

No debemos olvidar que la gestión recaudatoria, conforme es definida en el artículo 2 del RGR, “consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban satisfacer los obligados al pago”, lo que implica que es el cuerpo de funcionarios de la Administración Local el que debe llevarla a cabo, de oficio y de forma profesional, al que, por otra parte,

<sup>179</sup> Ver artículos 216 y 217 del Decreto XLV en el subapartado 22.3 del Anexo.

los artículos 92.3 y 92.bis.1.b de la LRBRL reserva las funciones que implican ejercicio de autoridad.

Algún Tesorero se pudiera sentir cómodo, con menos volumen de trabajo, ante esta descarga de cometidos, pero eso no evita que pudiera ser responsable por omisión, dado que las competencias son irrenunciables y deben ser ejercidas por quienes las tengan atribuidas. La jurisprudencia<sup>180</sup> ya ha reconocido la existencia de la prevaricación por omisión (art. 404 del Código Penal).

Si queremos huir de la confusión que se produce en este tema por la insuficiente normativa podemos solucionarlo mediante la aprobación de Ordenanzas fiscales (art.106.2 LRBRL<sup>181</sup>), que atribuyan o asignen competencias de una forma precisa y clara, como posibilita el artículo 12.2 TRLHL: “A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas...”, pero todo ello “sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa.”.

### **15.5. ¿Puede ejercerse la recaudación por empresas privadas?**

Como hemos visto a la largo del recorrido histórico desde 1812, la recaudación municipal venía siendo prestada por particulares, que, bajo la calificación de recaudadores, auxiliares y agentes de la recaudación, efectuaban todas las actuaciones que fueran necesarias para la cobranza.

---

<sup>180</sup> Son numerosas las resoluciones favorables a la admisión de la comisión por omisión en el delito de prevaricación, como las SSTs de 29 de octubre de 1994, 2 de julio de 1997, 18 de marzo de 2000 y 16 de abril de 2002, en las que se subraya que cabe incurrir en responsabilidad en comisión por omisión “cuando es imperativo realizar una determinada actividad administrativa, y su omisión tiene efectos equivalentes a una denegación”.

<sup>181</sup> Artículo 106. 2. LRBRL. “La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas”.

Existen dos fechas que son cruciales en la evolución de esta materia para la Hacienda del Estado, 1969 y 1986. En 1969, el Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda da el primer y significativo paso para establecer que la función recaudatoria solo será ejecutada por funcionarios públicos, si bien tiene que admitir algunas excepciones en cuanto a esa máxima, y termina por aceptar determinada forma privada de prestar y organizar el servicio, por lo que lo denominamos “mixto” —ver subapartado 10.59—, y es en 1986, mediante el Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública, cuando se implanta de forma concluyente que la recaudación ejecutiva se efectúe por funcionarios públicos y que la organización que lo ejerza sea administrativa (pública) también, sin ambages.

En la esfera local, en 1985, con la LRBRL, se introduce para los ayuntamientos la previsión legal de que determinadas funciones tienen que ser ejercidas por funcionarios públicos, pero no se establece ningún régimen transitorio para las empresas que venían desarrollando tales cometidos, por lo que debe resolverse tal laguna con la Disposición Transitoria Novena del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que posibilitaba continuar a los recaudadores contratados hasta tanto las entidades locales no tuvieran establecido el servicio o lo prestara la Diputación.

El que este servicio fuera prestado por personal funcionario suponía un incremento en las plantillas municipales que fue abordado durante una etapa inmediatamente posterior a su regulación, pero ante las limitaciones presupuestarias que se imponían a la creación de puestos de trabajo se canalizaron estas actividades mediante servicios de apoyo administrativo prestados por empresas privadas. Llegaba el momento de definir en los pliegos reguladores de la licitación que estos servicios eran meros colaboradores en la tramitación administrativa y que, en ningún momento, implicaban ejercicio de autoridad, la cual era asumida y prestada íntegramente por funcionarios, que firmaban los actos administrativos (diligencias de embargo, resolución de recursos de reposición contra estos, etc.), y ahí es donde, aún a pesar de que el encaje jurídico se sostenía y ha sido avalado por

la Junta Consultiva de Contratación<sup>182</sup>, los tribunales han venido a fallar en contra cuando han apreciado que se trasladan a la empresa privada cometidos que van más allá que los de mera colaboración en la tramitación administrativa.

López García (2005) establecía unos requisitos previos para que se pudieran contratar estos servicios: 1º, que fueran servicios de competencia del Ayuntamiento (la Administración contratante); 2º, que tales servicios tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares, y 3º, que su normal ejecución no implique ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos. Efectúa en su análisis una interpretación restrictiva de las funciones públicas que implican ejercicio de autoridad y considera que las funciones de dirección del servicio de recaudación, reservadas al Tesorero no serían susceptibles de cesión a una entidad privada colaboradora, al igual que las funciones que suponen el ejercicio de medidas coercitivas sobre el patrimonio del deudor, llegando a la conclusión de que “la gestión y la recaudación de los tributos constituyen el ejercicio genuino de funciones públicas, todos los actos de gestión tributaria están impregnados de *imperium* y constituyen manifestación expresa de la autotutela administrativa... No es posible contratar por gestión indirecta la prestación del servicio administrativo de recaudación por constituir ilegalidad manifiesta”, aunque “nada se opone a contratar prestaciones aisladas conforme a los procedimientos establecidos por el TRLCAP, cuando se demuestre su conveniencia y necesidad”.

Al hablar de la externalización de los servicios tributarios municipales como nuevo modelo de gestión y recaudación municipal, Fernández Gómez del Castillo (2012) aborda

---

<sup>182</sup> Entre otros el Informe 8/04, de 12 de marzo de 2004, que emite a consulta del Ayuntamiento de Camargo, “Contratos que tienen por objeto las prestaciones auxiliares para el ejercicio de actividades recaudatorias. Calificación del contrato”, en cuyas conclusiones la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende, en su apartado 2, “Que las tareas de asistencia en el ejercicio de la función recaudatoria a un recaudador funcionario pueden ser objeto de un contrato de servicios de los incluidos en el Título IV del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de su Reglamento, siendo, en su caso exigible clasificación en el grupo L, subgrupo 2, de los mencionados en el artículo 37 y anexo II del citado Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.”

El informe de la Junta Consultiva nº 52/09, de 26 de febrero de 2010, a instancias del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, también informa favorablemente la contratación de servicios de asistencia y apoyo administrativo a los funcionarios que ejerciten facultades de inspección, incluso contempla la posibilidad de que el precio del contrato consista únicamente en un porcentaje sobre los rendimientos obtenidos.

este tema señalando que los Tribunales han considerado que la función recaudatoria de fondos públicos no puede ser prestada por terceras personas y la reserva de forma expresa a personal funcional. Sostiene dicha autora que tan solo podrán ser objeto de externalización las actuaciones de carácter material, técnicas y de preparación que no impliquen ejercicio de autoridad, custodia de fondos públicos ni dictado de actos administrativos, y, en ningún caso, el contrato de externalización permitirá el ejercicio de funciones reservadas al estatuto funcional, pues tales funciones se encuentran atribuidas en exclusiva a los órganos o funcionarios municipales competentes.

Se llega a la conclusión de que los servicios tributarios que pueden externalizarse, son, además de los mencionados en el apartado 3 del art. 92 de LGT que establece una lista abierta del objeto de la colaboración social en la aplicación de los tributos, todos aquellos que se extiendan a las siguientes cuestiones: realización de estudios, informes, asesoramiento, la elaboración y puesta en marcha de programas informáticos aplicados a la gestión tributaria o el apoyo administrativo, atención al contribuyente, y algunas fases de la gestión recaudatoria. Asimismo, es necesario destacar que de acuerdo con lo establecido en el art. 169.2 RGAT, las actuaciones preparatorias y de comprobación o prueba de hechos o circunstancias con trascendencia tributaria pueden encomendarse al personal al servicio de la Administración tributaria que no tenga la condición de funcionario.

En la actualidad, la realidad es muy distinta de la teoría, y gran parte del trabajo previo y concomitante a la firma del correspondiente acto que conlleva el ejercicio de autoridad es desarrollado por empresas privadas a las que se adjudican estos servicios de colaboración administrativa que (supuestamente) no implican ejercicio de autoridad. De ahí que cualquier planteamiento sobre necesidades de personal y sobre la forma de prestar el servicio en esta área deba guiarse por la línea jurisprudencial reciente que prohíbe que las funciones públicas reservadas sean llevadas a cabo, bajo subterfugios de contratos de prestación de servicios, por empresas privadas.

Es numerosa la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de otros tribunales que viene anulando pliegos de condiciones y contrataciones de ayuntamientos en los que se licita el servicio de colaboración en la recaudación ejecutiva, inspección tributaria o similares atribuyendo y trasladando a la empresa, de forma camuflada, el ejercicio de funciones

públicas reservadas. Baste citar por todas las SSTS de 26 de enero de 1990, de 5 de marzo de 1993 y 31 de octubre de 1997.

La Junta Consultiva de Contratación, en su informe 52/2009<sup>183</sup> señala la necesidad de realizar un examen pormenorizado de las actividades prestadas por los contratistas para que estas no constituyan un ejercicio de autoridad que corresponde a los poderes públicos, además de tener un contenido económico que pueda ser objeto de contratación<sup>184</sup>.

El Tribunal de Cuentas también ha criticado estas extralimitaciones al fiscalizar el contrato de colaboración de servicios del Ayuntamiento de Santander, señalando que la inclusión de las actividades descritas en los pliegos de prescripciones técnicas del contrato de servicios vulnera lo dispuesto en el artículo 277.1 de la LCSP (actual 301.1 del R.D. Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), precepto que prohíbe que sean objeto de un contrato de servicios aquellos que impliquen el ejercicio de autoridad, y manifiesta, además, que tanto el Estatuto Básico del Empleado Público como la LBRL reservan exclusivamente a funcionarios públicos el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas (Informe nº 959. Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2010, 2012, págs. 133-134).

De ahí que en algunos de sus informes haga especial énfasis en el valor estratégico y esencial de la recaudación para la financiación de la actividad municipal y, por consiguiente, en la importancia de que los gestores municipales evalúen, antes de contratarlos, los riesgos que conlleva la externalización de gran parte de las tareas de recaudación:

Dado el valor estratégico y esencial de la recaudación para la financiación de la actividad municipal, con anterioridad a la contratación de servicios de asistencia a la gestión recaudatoria, los gestores municipales deberían evaluar posibles riesgos de gestión indirecta y de dependencia de las empresas que les presten el servicio, respecto de los medios personales y técnicos, que pueda conllevar la externalización de gran parte de las tareas de recaudación. En especial, debería extremarse el rigor en la fase de planificación para impedir urgencias innecesarias en la tramitación de

---

<sup>183</sup> Informe de la Junta Consultiva de Contratación 52/2009, de 26 de febrero.

<sup>184</sup> Informe de la Junta Consultiva 2/2006, de 24 de marzo.

los procedimientos, asegurando la mejor descripción técnica de las necesidades a cubrir, así como evitar la realización de prestaciones contractuales extemporáneas - más allá de la vigencia del contrato original (Tribunal de Cuentas, 2016, pág. 40).

De la encuesta que se presenta en el apartado 17 de esta tesis se extrae que un 16% de los ayuntamientos tiene externalizado en empresa privada la recaudación ejecutiva (pregunta 31); además, puede apreciarse la gran colaboración de las diputaciones provinciales en este servicio, pues el 69 % de los tesoreros encuestados afirma recibir asistencia de este organismo en la gestión recaudatoria (pregunta 32).

### **15.6. ¿Existe obligación de rendir cuentas de la recaudación ejecutiva?**

Algunas preguntas frecuentes que se suelen hacer los titulares de las tesorerías municipales son: ¿han desaparecido las cuentas de recaudación que semestralmente confeccionaban los recaudadores y que estos rendían al Tesorero? ¿Debe efectuarse rendición de cuentas y aprobación de estas en el caso de que la recaudación ejecutiva municipal sea prestada directamente por funcionarios del propio Ayuntamiento? ¿Quién sería, en el caso de que se tuviera que confeccionar la Cuenta de Recaudación, el órgano municipal competente para aprobarla? ¿Debería el Tesorero informar la rendición de cuentas?

En la actualidad nos encontramos con una falta absoluta de regulación. El último antecedente normativo sobre la rendición de cuentas por los recaudadores se encuentra en el Decreto 2260/1969, de 24 de julio, por el que se aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad. En su regla 187 se establecía la obligación de los recaudadores de rendir cuentas y en la 188 el formato al que debían atenerse, cuyo texto puede consultarse en el anexo, subapartado 22.49.

En la regla 187 de dicha Instrucción se disponía que los recaudadores vendrían obligados a rendir cuentas por semestres naturales, los meses de enero y julio de cada año, y por el artículo 3º del Decreto 3697/1974, de 20 de diciembre, sobre cobro de deudas tributarias de contraído previo, cobranza de deudas por valores-recibo y rendición de cuentas por los recaudadores de tributos del Estado; la periodicidad en la rendición de

cuentas se modificaba pasando a ser anual, en el mes de enero de cada año (ver disposición normativa contenida en el subapartado 22.51).

Pero actualmente tales menciones han desaparecido de las instrucciones de contabilidad posteriores y de las disposiciones recaudatorias, principalmente porque a partir del Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública, el Estado apuesta por el ejercicio público completo de la función recaudatoria y por la desaparición de los recaudadores privados que pudieran coexistir. Por ello, y en armonía con esas normas, ni la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local ni el Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el TRLHL contemplan la obligación de rendir la Cuenta de Recaudación por los Agentes Ejecutivos.

La realidad local muestra un panorama diferente al subsistir aún dicha figura en algunos ayuntamientos sobre la base de la autorización temporal concedida por la Disposición Transitoria Novena del Real Decreto 781/1986, que permitía que los recaudadores que se encontraban contratados en dicha fecha pudieran continuar en el ejercicio de sus funciones de agentes ejecutivos durante la vigencia de los contratos establecidos y sus prórrogas hasta tanto el Ayuntamiento asumiera la gestión directa o la tuviera establecida la Diputación Provincial. Como con las nuevas leyes de contratos no se permiten las prórrogas tácitas, son muy pocos los ayuntamientos que aún disponen de recaudadores privados, lo cual implica que quienes puedan seguir desempeñando estos cometidos deban continuar rindiendo cuentas de su gestión, no ya por contemplarlo la normativa vigente, sino por así venir establecido en la normativa anterior y en los antiguos pliegos de condiciones reguladores de dichas contrataciones que, a la fecha actual, no se encuentran vigentes. Por lo tanto, aun no contemplando la legislación actual la existencia de tales cuentas, estas se vienen rindiendo si el servicio de recaudación lo presta un particular o recaudador privado, contratación que, como hemos mencionado, carecería de cobertura legal al implicar su ejercicio funciones públicas reservadas a funcionarios.

Fuera de estos excepcionales supuestos de recaudadores privados no deben rendirse cuentas de recaudación, pues la gestión es directamente llevada a cabo por el Ayuntamiento, aunque este pudiera apoyarse en una empresa para la materialización de actuaciones administrativas que no implican ejercicio de autoridad, posibilidad que comentamos en el apartado anterior.

Documento distinto de la cuenta de recaudación es el informe o memoria anual que, para la difusión pública del funcionamiento del servicio, elabore la Recaudación con los datos, porcentajes y magnitudes relevantes que se quieran destacar para conocimiento de la ciudadanía y del propio equipo de gobierno, que no hay que confundir con una rendición de cuentas como tal, todo ello sin perjuicio del control financiero que disponga la Intervención Municipal y de los controles permanentes y concomitantes que vaya efectuando el Tesorero en el ejercicio de la Jefatura del Servicio de Recaudación.

Tampoco consideramos que la Cuenta de Recaudación sea un documento que se deba aportar a la Cuenta General, porque no se encuentra citado entre los documentos requeridos en el artículo 209 TRLHL, ni en las instrucciones y ni planes de cuentas, lo que es acertado si tenemos en cuenta que los cobros, anulaciones, y resto de actuaciones recaudatorias con resultados económicos ya vienen reflejadas en los estados de ejecución del presupuesto de ingresos.

Podría parecer, por la costumbre, que a los Tesoreros les cuesta encajar la desaparición de esta cuenta, quizá olvidando que la misión fundamental de esta era que un tercero, ajeno a la Administración y que manejaba directamente fondos bajo su custodia (e ingresos incluso en sus cuentas personales), rindiera información de lo que por sus manos pasaba para evitar cualquier tipo de sustracción. Ahora ya no es un tercero, sino un funcionario quien realiza esas funciones (FHN Recaudador), y, además, los fondos se canalizan por cuentas restringidas de recaudación de titularidad municipal de las que ni siquiera el Recaudador puede disponer.

En parecido sentido se pronuncia *El Consultor de los Ayuntamientos* en la contestación que emite a la consulta:

... [no] existe norma alguna que obligue a confeccionar una cuenta de recaudación...

Tampoco en la normativa estatal se encuentra referencia a esa cuenta de recaudación. Ni en la regulación recaudatoria ni en la regulación de la contabilidad aparece la obligación de aprobar cuentas de recaudación...

Hay quien entiende que esto vino motivado porque al suprimirse, por el Reglamento de Recaudación de 1990, la rendición de las cuentas, al haberse eliminado en el ámbito estatal la figura de los recaudadores privados, carecía de sentido mantener la antigua regulación de aprobación de la cuenta de recaudación. Esto es, la aprobación de la cuenta de recaudación tiene verdadero sentido cuando existe un recaudador privado, que no debe confundirse con empresa de asistencia a la recaudación, al que se le entregan unos valores en gestión de cobro, y que debería presentar sus cuentas ante la Administración, para que ésta las aprobara...

En conclusión, si bien es cierto que el Tribunal de Cuentas sigue hablando de la cuenta de recaudación, lo cierto es que la norma vigente no establece la exigencia de dicha cuenta, ni regula su formato ni procedimiento para su aprobación. No obstante, muchas entidades locales siguen aprobando la denominada cuenta de recaudación (Ref. 264/2011, pág. 264).

Incluso el propio Tribunal de Cuentas, en un informe definitivo de fiscalización sobre la gestión recaudatoria municipal (2016), admite que el Ayuntamiento no está obligado a rendir cuentas al señalar, en el apartado de Seguimiento y control de la gestión recaudatoria, lo siguiente:

En general, las entidades analizadas señalan elaborar cuentas de recaudación o informes sobre los resultados de la gestión recaudatoria en la entidad. Estas cuentas, si bien no son obligatorias, permiten informar sobre el desarrollo de la gestión recaudatoria, tanto en período voluntario como en período ejecutivo, y constituyen un elemento clave para su control (pág. 49).

Estas cuentas, si bien no son obligatorias, permiten informar sobre el desarrollo de la gestión recaudatoria, tanto en período voluntario como en período ejecutivo, y constituyen un elemento clave para su control, vinculándose su inexistencia o las debilidades en su tramitación, esencialmente, a las entidades de menor población (pág. 85).

Una cosa es que sea aconsejable su existencia, y otra, bien distinta, es que sean obligatorias. Por otra parte, el hecho de que no consten cuentas no significa que no se tenga controlado al Recaudador, vigilancia que debe ser ejercida directamente por el Tesorero, como Jefe de la Recaudación, y por el Interventor en el ejercicio de su función fiscalizadora de los ingresos.

### 15.7. ¿Deben depositar fianza los tesoreros municipales?

Adelantamos que no. Consideramos extinguido el antiguo sistema de fianzas que debían constituir los depositarios (actualmente tesoreros municipales). Tal exigencia había venido recogida en las numerosas normas que se han analizado, siendo la última referencia la contemplada en el artículo 182 y siguientes del Decreto de 30 de Mayo de 1952, por el que se aprobaba el Reglamento de Funcionarios de Administración Local.

Era impensable no exigir fianzas a los depositarios cuando estos eran los únicos que tenían en su poder la caja con todos los fondos de la Entidad, custodiándolos, manejándolos y disponiendo de ellos. Recordemos que aún no habían entrado a prestar estos servicios las entidades financieras— y, además, que eran particulares, no funcionarios, a los que se reclamaban determinadas cualidades morales como ser “varón prudente, de buen entendimiento y temeroso de Dios”, “que sea de buena fama”, “honrado, activo y diligente”, “no codicioso”, “humildes y buenos”, “de reputación, crédito y honor”.

Esta exigencia se requería a los depositarios, pero cuando el cargo de depositario era ejercido por un concejal se le eximía de que prestara tal garantía: “Si en el pueblo no hubiese persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, el cargo de Depositario será declarado concejal y obligatorio; pero no llevará aneja la prestación de fianzas, y los gastos que originare serán de cuenta del municipio”, como consta en el artículo 157 de la Ley orgánica municipal de 2 de octubre de 1877.

Esta exención se modificó posteriormente, pues el artículo 566 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 lo regula en sentido contrario, donde ya sí establece la obligación de prestar fianza por el Concejal o Cajero que pudiera llegar a prestar el servicio de la Depositaria.

Sin embargo, esta situación va cambiando progresivamente y nos encontramos que, poco a poco, los fondos municipales ya no se encuentran en poder del Depositario, sino en las entidades de depósito; en la actualidad es impensable que un Tesorero maneje físicamente el dinero. Además, para disponer de los fondos situados en estas entidades es

preciso obtener la firma de tres personas, antiguos claveros (por tener cada uno en su poder una llave que, conjuntamente, abría la caja fuerte): Alcalde (Ordenador de pago), Interventor y el propio Tesorero.

Llegado a este punto vemos que, por una parte, el Tesorero ya no tiene en su poder los fondos, y, por otra, ni siquiera puede disponer de ellos sin la firma de las otras dos personas restantes. No parece, en consecuencia, que deba prestar fianza alguna por algo de lo que no dispone ni maneja, ni él ni el Recaudador municipal, que efectúa la recaudación por medio de las EEFF colaboradoras.

Sin embargo, el Tribunal de Cuentas (1995) no otorga la razón al Ayuntamiento de Madrid<sup>185</sup> en un expediente de cancelación de fianza personal que cuenta con los informes favorables de los Servicios Jurídicos municipales porque, y aun compartiendo los razonamientos jurídicos de que la Recaudación ya no manejaba fondos ni valores, se podría “incurrir en cualquier tipo de responsabilidad”.

Fernández Agüero (*¿Deben depositar fianza los Tesoreros y los responsables de recaudación?*, 2006), también considera que los preceptos que obligan a constituir fianza no se encuentran vigentes por la normativa que, en aquel momento, desarrollaba el régimen jurídico de los funcionarios de habilitación estatal, que menciona expresamente como derogado el Decreto de 30 de Mayo de 1952 por el que se aprobaba el Reglamento de Funcionarios de Administración Local “en todo aquello que afecte específicamente al

---

<sup>185</sup> El Ayuntamiento de Madrid acude al Tribunal de Cuentas para que autorice la cancelación de la fianza constituida por la Recaudadora Municipal Juana Morcillo, Jefa del Departamento de Recaudación Ejecutiva, depositada en la Tesorería municipal mediante un aval que pagaba el Ayuntamiento; esto implicaba que el propio Ayuntamiento se estaba autoasegurando de un riesgo inexistente, ya que, por una parte, no se le entregaban valores a la Recaudadora, sino un cargo virtual, y, por otra, ya no manejaba dinero, pues los contribuyentes pagaban con los documentos que facilitaba el Ayuntamiento y lo ingresaban en las cuentas de las EEFF colaboradoras sobre las cuales la Recaudadora nada podía hacer porque la disposición de estos fondos se realizaba con firma mancomunada de los tres claveros municipales. En la exposición que, como letrado, realizó ante el Tribunal D. Juanjo Sánchez Ondal, funcionario de habilitación nacional, en su calidad de Jefe del Gabinete Jurídico de la Empresa de Recaudación Ejecutiva de capital íntegramente municipal del Ayuntamiento de Madrid (ERESA), efectuó un símil sobre que la situación era igual a un representante que vendía joyas, el cual debía depositar fianza porque su empresa le entregaba un muestrario de joyas de gran valor, y, de alguna forma, tenía que garantizar ese importe; pero tales circunstancias mutaban y en un momento posterior se sustituía ese muestrario por un hermoso catálogo de fotos, cuyo valor, en todo caso, sólo podía ser artístico; ¿se debía mantener la obligación de depositar fianza cuando los bienes que garantiza esta ya no tenían valor? ¿Debía mantenerse la obligación de garantizar con fianza ese catálogo de fotos?

régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional”. Ahora, con el nuevo régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional contenido en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, observamos que tampoco hay mención alguna a la necesidad de constituir fianza para el ejercicio del cargo.

Pero el asunto no debía estar claro cuando, como hemos visto, el Tribunal de Cuentas consideraba necesaria la constitución de la fianza, e incluso el artículo 25 del TRLGP la mencionaba expresamente: “Estarán obligados a la prestación de fianza los funcionarios; Entidades o particulares que manejen o custodien fondos o valores de naturaleza pública en la cuantía y forma que determinen las disposiciones reglamentarias”.

Pocos autores habían opinado con anterioridad sobre la no exigencia de fianza a los tesoreros locales. En este sentido puede citarse a Casablanca García:

Por último, destacar que el antiguo sistema de fianzas que debían depositar los antiguos Recaudadores lo consideramos completamente extinguido. Las posibles responsabilidades que pudieran resultar del ejercicio de la función recaudatoria se sancionarían de conformidad a lo que previene la Ley General Presupuestaria y demás normativa específica, pero no procede el depósito previo de fianza alguna (1991, pág. 40).

Si echamos un rápido vistazo a la evolución de la normativa presupuestaria del Estado en cuando al deber de prestar garantía por el manejo de fondos públicos, nos encontramos, en primer lugar, el artículo 25 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria (BOE núm. 7, de 8 de enero de 1977):

“Estarán obligados a la prestación de fianza los funcionarios, Entidades o particulares que manejen o custodien fondos o valores de naturaleza pública, en la cuantía y forma que determinen las disposiciones reglamentarias”.

La segunda regulación la encontramos en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la LGP (BOE de 29 de septiembre de 1988), en cuyo artículo 25 se mantiene el mismo literal anterior. Y, por último, la tercera regulación, normativa que actualmente se encuentra vigente, se contiene en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE de 27 de noviembre de 2003), cuyo artículo 6.2 establece:

“El manejo o custodia de fondos o valores de naturaleza pública podrá encomendarse a personas o entidades privadas, que deberán prestar garantía en los casos, cuantía y forma que se determine reglamentariamente”.

Vemos que este tipo de garantías parece mantenerse con el TRLGP, hasta que la Ley 47/2003 lo derogó con efectos de 1 de enero de 2005 y en su artículo 6. 2 introduce ese gran cambio, del que parece deducirse que ya no deben prestar garantías los funcionarios que desempeñen cargos que impliquen manejo o disposición de fondos públicos, pero sí deben hacerlo las personas o entidades privadas a las que se encomiende el manejo o custodia de fondos o valores de naturaleza pública, eso sí, en los casos, cuantía y forma que se determine reglamentariamente.

Si bien la normativa presupuestaria estatal estaba superada, quedaba un fleco pendiente de resolver en la normativa especial, la local, contenido en el art. 164.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que establecía: “El funcionario con habilitación de carácter nacional que desempeñe dicho puesto de trabajo, antes de entrar en posesión del mismo, deberá constituir fianza en la forma prevista por las disposiciones vigentes. Igual obligación alcanzará a cualquier otro funcionario o miembro de la Corporación que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se haga cargo de la responsabilidad a que se refiere el número anterior”.

La solución ha venido de la mano de la disposición derogatoria única, letra f de la Ley 7/2007, de 12 de abril, reguladora del Estatuto del Empleado Público<sup>186</sup>, que deroga el Capítulo III del Título VII del Real Decreto Legislativo 781/1986, el cual contenía determinadas disposiciones específicas para los funcionarios con habilitación de carácter nacional entre las que se encontraba el artículo mencionado.

---

<sup>186</sup> También la disposición derogatoria única, letra e) del RDL 5/2015, de 30 de octubre, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico (que deroga la norma Ley 7/2007), mantiene derogado el Capítulo III del Título VII del Real Decreto Legislativo 781/1986.

Por lo expuesto, en la actualidad consideramos que no deben prestar fianza los tesoreros municipales para el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias administrativas personales y penales que le pueden ser exigidas como funcionario por el ejercicio de sus atribuciones.

Y si no debe prestarse fianza individual, idéntico fundamento es trasladable y resulta de aplicación a las fianzas colectivas. El afianzamiento colectivo<sup>187</sup> fue una medida tendente a flexibilizar la enorme carga que suponía el ejercicio de la función tesorera, pues podría llegar a impedir que un Depositario no pudiera ocupar y desempeñar la plaza a la que tenía derecho si no disponía de la cantidad en metálico suficiente establecida por la norma para constituir la en garantía. Resultaba de vital importancia compatibilizar los intereses de las corporaciones locales, que requerían garantías, con el menor sacrificio económico para estos funcionarios.

La Comisión Ejecutiva del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local declaró extinguido el Fondo sobre Afianzamiento Colectivo de los Depositarios de Administración Local en su sesión ordinaria celebrada con fecha 26 de julio de 2014, arbitrando las garantías necesarias para que todos aquellos tesoreros que hubieran constituido fianzas y estuvieran interesados en su devolución lo solicitaran si su derecho no estuviera prescrito.

---

<sup>187</sup> Por Orden ministerial de 14 de septiembre de 1955 se dispuso que los Colegios Provinciales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local elevarían al Ministerio, por conducto del Colegio Nacional, un estudio sobre las posibles fórmulas de afianzamiento de los Depositarios de Fondos. Tras ser remitido dicho estudio, se dicta la *Orden de 10 de junio de 1965. Afianzamiento colectivo de los Depositarios de Fondos de Administración Local*, que se publica en el BOE de 1 de julio de 1965, conteniendo las normas reguladoras del afianzamiento colectivo de los Depositarios. En su artículo 3 menciona que la necesaria garantía base del sistema quedará constituida por un fondo integrado por las aportaciones de los Depositarios en servicio activo, y por las de los que sucesivamente se incorporen, fijándose estas aportaciones en el 10 por 100 de las fianzas establecidas por el artículo 184 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952. Se preveía que para la constitución del Fondo de Afianzamiento los Depositarios realizaran una aportación independiente de las fianzas que ya tenían establecidas, y que una vez que las Corporaciones Locales hubieran recibido el certificado de esta aportación al afianzamiento colectivo vendrían obligadas a sustituir las fianzas individuales que estaban en vigor por estas nuevas, devolviendo los importes constituidos anteriormente y de forma individual a los depositarios. Se establecía que este afianzamiento garantizaría, en todo caso, la cantidad individual determinada en el artículo 184, con las modificaciones introducidas en el mismo por el Decreto 871/1964, de 26 de marzo.

### **15.8. ¿Han desaparecido las certificaciones de descubierto?**

A lo largo del recorrido histórico normativo revisado hemos descubierto que era el Alcalde el que dictaba directamente el apremio contra los deudores que no habían satisfecho la deuda para que se iniciaran los embargos sobre su patrimonio. Tal forma de proceder se mantuvo hasta 1870, en donde la Ley provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870 regula, para el Estado, que “las certificaciones de los débitos que expidan los Interventores tendrán la misma fuerza ejecutiva para proceder contra los bienes y derechos de los deudores que la sentencia judicial [...] y que las certificaciones de débitos, alcances y daño o perjuicio que expidan los Contadores tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial, para proceder contra los bienes y derechos de los deudores responsables”.

En el Estado, en consecuencia, nos encontramos con que las “certificaciones de los débitos” son el título ejecutivo que permite dirigirse contra los deudores y son expedidas por los interventores (funcionarios de la Administración Central) para la gestión en vía ejecutiva de sus deudas. En el ámbito local, la Ley municipal de 20 de agosto de 1870 establecía en su artículo 125 que son aplicables a la Hacienda municipal las disposiciones de dicha ley estatal en cuanto no se opongan a la misma, por lo que a partir de esa fecha se recoge en normas posteriores que será el Interventor local (Contador por aquel entonces) quien expida las certificaciones de descubierto que habiliten a que el Alcalde dicte posteriormente el apremio.

Esta doble actuación, la certificación de descubierto expedida por el Interventor y la posterior providencia de apremio decretada por el Alcalde, se ha venido manteniendo hasta fechas recientes. Dos cambios relevantes se han producido desde entonces: el primero se opera con el Real Decreto 1174/1987 de 18 de septiembre por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional, cuyo artículo 5 atribuye la competencia de dictar la providencia de apremio al Tesorero; y el segundo es la desaparición de toda mención a la certificación de descubierto que expedía el Interventor en la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la

Ley General Tributaria, lo cual ocasionó un sin fin de artículos y multitud de opiniones doctrinales sobre si la certificación de descubierto había desaparecido o no.

La exposición de motivos de la Ley 25/1995 no aportaba luz en este asunto, pues tan solo argumentaba la reforma en lo concerniente a los aspectos recaudatorios: “La importancia de la función recaudatoria como cauce satisfactivo final de la obligación de pago del tributo y la necesidad de dotar de rango legal adecuado a algunos preceptos, [...], justifican la reforma íntegra del procedimiento recaudatorio, al tiempo que se le dota de mayor coherencia y mejor sistemática”, pero nada señalaba sobre la certificación de descubierto en sus artículos 127 y 129, a la que olvidaba mencionar.

La respuesta a tal inquietud se encontraba en el documento que el Grupo parlamentario acompañaba al Proyecto de Ley. En la Memoria del Proyecto de Ley de modificación parcial de la Ley General Tributaria<sup>188</sup> se hacía constar, en dos ocasiones, la desaparición de la certificación de descubierto de esta forma: “Desaparecido el sistema de recaudación por medio de Recaudadores y asumida dicha función por la Administración Tributaria, es necesario adaptar el procedimiento a dicha circunstancia mediante la supresión de la antigua certificación de descubierto, en la medida en que ya no es necesario acreditar frente al recaudador la existencia de la deuda tributaria y un solo documento, la providencia de apremio, puede servir para realizar las funciones que hasta ahora venían desempeñando los dos”.

Creemos que la causa de que el Interventor expida las certificaciones de descubierto radica en la inexistencia de programas o aplicaciones informáticas de gestión de ingresos, lo cual provocaba que la relación nominal de deudores y sus deudas se encontraran anotadas en la Contabilidad municipal (ver contenido de las Cuentas de Mayordomía en el apartado 9), lo que implica, a su vez, que para su cobro sea necesario la expedición previa de mandamientos de ingresos. Todo ello ocasiona que se tenga que involucrar al responsable de la Contabilidad, al Interventor municipal, para que tras consultar los datos que obran en esta, certifique los terceros y las deudas que estos tienen para con el Ayuntamiento, habilitando mediante esta certificación de descubierto la exigencia de la deuda en vía

---

<sup>188</sup> Este documento no se encuentra publicado y hay que consultarlo en el Archivo del Congreso de los Diputados.

ejecutiva. Esta circunstancia cambia radicalmente en la actualidad por la existencia de potentes programas de gestión de ingresos que contienen la información de los deudores (y sus deudas), los cuales ya no se suelen anotar en la contabilidad municipal de forma nominal, sino agrupados por su importe en la rúbrica de su concepto de ingreso.

Queda, por lo tanto, como único título ejecutivo que habilita a la Administración para dirigirse contra el patrimonio de los deudores municipales en vía ejecutiva, en el ejercicio de la autotutela ejecutiva, como si de una sentencia se tratara, la providencia de apremio expedida por el Tesorero municipal, opinión que ya manifestamos (Fernández Agüero & González Úbeda, 2011, pág. 481).

### **15.9. ¿Han desaparecido las providencias de embargo?**

Nuestra opinión es que sí. Consideramos que las providencias de embargo han pasado a mejor vida, al igual que ocurriera con las certificaciones de descubierto cuando se modificó parcialmente la Ley General Tributaria por la Ley 25/1995, de 20 de julio.

La última mención normativa de las providencias de embargo se contenía en el artículo 110.1 del Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprobaba el Reglamento General de Recaudación. El literal de este precepto era:

1. Transcurrido el plazo señalado en el artículo 108 sin haberse hecho el ingreso requerido, los Jefes de las Dependencias y Unidades de Recaudación dictarán providencia ordenando el embargo de bienes y derechos en cantidad suficiente, a su juicio para cubrir el importe del crédito perseguido y el recargo, intereses y costas que con posterioridad al primitivo acto administrativo se hayan causado o se causen.

Las dudas que generaba la providencia de embargo eran, fundamentalmente, si la providencia de embargo era un acto administrativo interno del cual no tenía que darse traslado al deudor, o si, por el contrario, debía notificarse a los terceros afectados.

Si ya implica un considerable trabajo administrativo llevar a cabo la notificación de la providencia de apremio, a la cual se suele resistir el deudor, más cargas procedimentales se impondrían a la Administración si tuviera que notificar esta providencia de embargo que

parecía, a todas luces, un acto administrativo interno, como así se había inclinado por considerarlo la jurisprudencia: acto administrativo interno y que no necesita notificación:

A tenor de este artículo... no resulta difícil colegir que la providencia de embargo es, por sí sola, en principio, un acto interno o de trámite, que hace posible el acto o los actos de verdadera relevancia, que son diligencia de embargo, por cuanto la providencia de embargo se limita a ordenar a los funcionarios o agentes encargados de ejecución que se proceda al embargo de los bienes y derechos del deudor que sean necesarios; no afecta, por tanto, directamente, a los derechos o intereses de los obligados al pago, al revés que los actos concretos de embargo, siendo esa la razón de que el Reglamento General de Recaudación no establezca la obligación de su notificación, mientras que sí lo hace propiamente...(en las diligencias en las que se concretan los bienes y derechos objeto del embargo.)” (Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, 2002).

... es conveniente, a fin de que no se produzcan litigios innecesarios, pronunciarse sobre la falta de notificación de la providencia de embargo que ha sido alegada en la demanda. Pues bien, la Sala... estima que no es necesaria dicha notificación pues no afecta a los intereses del recurrente ya que se trata de una orden interna de proceder contra unos bienes cuya vinculación a la misma no procede de ésta sino de la providencia de apremio (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 2000).

Puede notarse, como se aprecia por el Tribunal, un exceso de conflictividad en esta materia, uno de los objetivos que pretende eliminar la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.

La providencia de embargo, por lo tanto, ha desaparecido<sup>189</sup> y sobra por innecesaria en tanto que nos encontramos en un procedimiento administrativo de apremio que se impulsa de oficio en todos sus trámites, como recoge el artículo 163.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Las dos menciones que inicialmente hacían referencia en el anteproyecto de la actual Ley General Tributaria a la providencia de embargo se encontraban en los artículos 167.4 y 164.1.b. En dicho anteproyecto constaban en el artículo 164.1.b:

b) Cuando concorra con otros procesos o procedimientos... el procedimiento de apremio será preferente para la ejecución de los bienes o derechos embargados en el mismo, siempre que la providencia de embargo se hubiese dictado con anterioridad a la fecha de inicio de declaración del concurso.

---

<sup>189</sup> Así también se pronunció el ponente (Javier Martín Fernández) a una pregunta que se le formuló en la mesa redonda del Seminario organizado por el Ayuntamiento de Madrid, el 10 de diciembre de 2003 en el Palacio Municipal de Congresos, pág. 122 de la publicación que editó el Servicio Económico-Financiero y de Estudios de Ingresos del Ayuntamiento de Madrid.

Sin embargo, en el texto definitivo desaparece tal mención sustituyéndola por “la providencia de apremio”.

Consideramos, no obstante, que la providencia de embargo ya había desaparecido con las modificaciones que introdujo la LGT 1995, con la redacción totalmente nueva del artículo 127.3, segundo párrafo: “Si el deudor no hiciera el pago dentro del plazo que reglamentariamente se establezca, se procederá al embargo de sus bienes, advirtiéndose así en la providencia de apremio”. Este precepto se reproduce en el artículo 167.4 de la actual LGT (Ley 58/2003), por lo que presumimos que el legislador, además de dar más garantía al contribuyente, informándole y advirtiéndole de lo que le va a ocurrir si no satisface la deuda, pretende eliminar ese trámite interno.

#### **15.10. ¿Quién resuelve los recursos contra la providencia de apremio?**

Quizás porque durante un gran período de tiempo, hasta 1987, la providencia de apremio era expedida por el Alcalde, se consideraba que el Tesorero no podía resolver los recursos que se interpusieran contra las mismas; también se ha llegado a sostener que la competencia para dictar los actos del procedimiento recaudatorio que no estaban expresamente atribuidos al Tesorero correspondían al Alcalde en virtud de la cláusula residual de competencias o del principio de representación democrática —extremo que se abordó en el subapartado 15.4. “¿Deben los actos recaudatorios ser dictados por el Alcalde?”—; todo ello ha provocado que en muchos ayuntamientos se ponga a la firma del Alcalde la resolución de los recursos de reposición que se interponen contra las providencias de apremio dictadas por los tesoreros. Un 46% de los encuestados ha respondido que en sus ayuntamientos el Tesorero no resuelve los recursos contra las providencias de apremio (ver pregunta 36).

Desde el RD 1174/1987 se atribuye a los tesoreros el dictar la providencia de apremio. Consecuentemente, resultaría de aplicación el artículo 14.2.a del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, TRLHL, que establece que será competente para conocer

y resolver el recurso de reposición el órgano de la entidad local que haya dictado el acto administrativo impugnado.

Pero tras esa posición de partida nos íbamos a lo que disponían los artículos 130, 134 y 135 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y, como en ellos no se mencionaba a los tesoreros como órganos, surgía la confusión que llevaba a que algunos ayuntamientos, en nuestra opinión de forma incorrecta, ponían a la firma del Alcalde o del Concejal de Hacienda la resolución de estos recursos<sup>190</sup>. Aún a pesar de estas dudas, una interpretación sistemática e integradora del ordenamiento jurídico nos debía haber llevado a la conclusión de que debía ser el Tesorero el competente para resolver los recursos que se plantearan contra la providencia que él había dictado, criterio mantenido por Fernández Agüero & González Úbeda (2011, pág. 482).

Ahora, tras la aprobación del 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, estos extremos han quedado meridianamente claros, pues en su artículo 5.2.d se recoge expresamente, como competencia atribuida al Tesorero: “Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y, en todo caso, resolver los recursos contra la misma...”.

Como resultado, los recursos de reposición que se interpongan contra la providencia de apremio deben ser resueltos por el Tesorero municipal, al ser este quien dictó el acto que ha sido objeto de recurso. En los ayuntamientos que tengan la calificación de municipio de gran población será, igualmente, el Tesorero el que dicte la providencia de apremio y resuelva los recursos contra la misma salvo que se haya creado un Órgano de Gestión Tributaria; en este caso, del Tesorero del Ayuntamiento se desgajará la función recaudatoria, y será el Reglamento regulador de dicho órgano el que determinará quién dictará las providencias de apremio y quién dictará los actos de embargo posteriores, así como quién

---

<sup>190</sup> La sentencia nº 301/2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Valencia, de fecha 24 de octubre de 2016, dictada en el Procedimiento Abreviado 000031/2016, señala, en su Fundamento de Derecho primero ante un recurso contra una providencia de apremio que es resuelto por el concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Alzira, que esta circunstancia determina la nulidad de la resolución que resuelve el recurso de reposición, porque la resolución del recurso de reposición ha sido dictada por quien carece de competencia para ello al ser el recurso de reposición de naturaleza no devolutiva, siendo competente para resolverlo aquel que dictó la resolución recurrida. En definitiva, falla que procede declarar la nulidad de lo actuado desde la notificación de la providencia de apremio.

resolverá los recursos que se planteen contra estas actuaciones. Recordemos que el titular que en el Órgano de Gestión Tributaria asuma la función recaudatoria debe ser FHN.

Queremos aprovechar la ocasión para revisar la opinión que mantuvimos en el artículo “¿Qué recurso procede otorgar tras la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, en la resolución por el Tesorero municipal de un recurso de reposición que impugna la providencia de apremio?” (Fernández Agüero, 1999), en donde se proponía un recurso de alzada ante el Alcalde en el caso de que el interesado impugnara la resolución del recurso de reposición evacuado por el Tesorero. Dicha opinión se tenía porque al comparar los ámbitos local y estatal para los mismos recursos el régimen local (común) no contaba con la vía económico-administrativa, lo cual se percibía como una menor garantía del contribuyente local al privársele de este recurso. Ahora, tal posicionamiento creemos que está totalmente superado y, por tanto, no es correcto mantenerlo.

El criterio que ahora se mantiene y defendemos es el de un ejercicio directo de competencias por funcionarios, que actúan de oficio a lo largo de todo el procedimiento recaudatorio, lo que determina que el recurso posible (y único en vía administrativa) ante la providencia de apremio sea el de reposición que debe interponerse ante el Tesorero municipal, órgano que la dicta.

Algunos tesoreros no suelen otorgar a la providencia de apremio la relevancia que la Ley le atribuye. Recordemos que esta tiene la consideración de título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio, adquiriendo la misma fuerza ejecutiva que una sentencia judicial<sup>191</sup> para proceder contra los bienes y derechos del deudor; este es uno de los poquísimos actos administrativos que es dictado por un funcionario local y que tiene una trascendencia enorme, equiparada en efectos, ni más ni menos, que a una sentencia judicial. Tal potestad, que es el *sumun* de la Tesorería, debe imprimir cautela y prevención en su

---

<sup>191</sup> Artículo 167.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: “La providencia de apremio será título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio y tendrá la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados tributarios”. Artículo 12.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. “Las providencias de apremio acreditativas del descubierto de las deudas correspondientes a los derechos de naturaleza pública, expedidas por los órganos competentes, serán título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio y tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago”.

ejercicio, y no providenciar todo lo que se ponga a la firma del tesorero, sino requerir y efectuar una serie de comprobaciones para posibilitar que la resolución que se emita, denominada providencia de apremio, goce de buena salud (jurídica) y no vaya a ser cuestionada de partida por incluir conceptos no susceptibles de apremio, o por no estar aprobados ni liquidados los derechos por el órgano competente, o contener defectos en la notificación, etc. Recordemos lo que disponía el artículo 101.2 del Decreto 3154/1968 del derogado Reglamento General de Recaudación:

Art. 101. Certificaciones de descubierto.

2. Recibidas en Tesorería estas certificaciones los Tesoreros dictarán y consignarán en ellas, previas las oportunas comprobaciones, la Providencia de apremio, cargándolas seguidamente a la Recaudación que corresponda.

El que este precepto se encuentre derogado no significa que la forma de proceder que el mismo describe no esté vigente, aunque no se contenga mención similar alguna en el actual RGR.

### **15.11. ¿Siguen existiendo los mandamientos de pago y los mandamientos de ingreso?**

Como hemos podido apreciar a lo largo del recorrido histórico normativo, han existido, hasta una fecha muy reciente, mandamientos de pago y mandamientos de ingreso. Tales documentos debían estar expedidos y autorizados con carácter previo a la salida o entrada de fondos, respectivamente.

García Ruipérez (2008, págs. 130-131) expone que “los documentos que recogen las órdenes de pago son tan antiguos como las propias cuentas, y se remontan prácticamente a la Baja Edad Media [...] En el Reglamento de Haciendas Locales de 1924 se recoge indistintamente la denominación de libramiento y de mandamiento de pago. En su art. 85 explica que para que el depositario pudiera efectuar cualquier pago era necesario el oportuno mandamiento expedido por el ordenador, con la toma de razón del Interventor, quien firmará este documento después de haber sido sentado en el Libro Diario.”.

Dodero Jordán (1999, pág. 92), igualmente, manifiesta: “Las anotaciones contables se denominaban cargaremes, para los cobros y libramientos para los pagos”. Su denominación, como puede verse, ha ido variando a lo largo del período de tiempo

analizado; en unas ocasiones eran mandamientos, en otras, libramientos, o incluso cargarémes, pero los rasgos comunes que los caracterizaban eran:

- Tenían que existir previamente a cualquier entrada o salida de fondos a las arcas o de las arcas municipales.
- Al mayordomo, Depositario o Tesorero se lo daban expedido<sup>192</sup>, no intervenía en su confección ni era uno de los firmantes del mismo.

En consecuencia, si no había mandamiento de pago el Depositario o Tesorero no cursaba el pago, y si no existía mandamiento de ingreso el Depositario o Tesorero tampoco recepcionaba el ingreso.

Saura Pacheco (1947) señala, al preguntarse “¿Qué se entiende por órdenes de ingreso y de pago?”, lo siguiente:

Todas las operaciones de gestión conducen, en definitiva, a la realización de ingresos y pagos. Unos y otros se verifican con las debidas solemnidades y garantías, mediante la expedición de los oportunos mandamientos. No puede efectuarse ningún ingreso en las Cajas públicas (del Estado, Provincia o Municipio) sin la expedición de un mandamiento de ingreso; análogamente, está terminantemente prohibido efectuar salidas de fondos sin un mandamiento de pago (pág. 384).

Tales documentos posibilitaban un ejercicio de control a través de su registro o contabilidad, que permitía hacer el seguimiento de los fondos públicos, que eran lo más sagrado, cuyo saldo tenía que cuadrar al céntimo con el resultado del saldo anterior arrastrado del último arqueo reflejado en cuentas, más el sumatorio de todas las entradas menos el sumatorio de todas las salidas recogidas en los libramientos, mandamientos o cargarémes.

Nada se podía disponer si no existían dichos documentos: ni aceptar fondos que supusieran ingresos ni, mucho menos, liberar fondos que supusieran pagos.

---

<sup>192</sup> En unas ocasiones lo expedía el Secretario, en otras, la mayoría, el Contador, para ser firmado conjuntamente con el Alcalde.

Pero tal situación se torna con la implantación de la gestión tributaria moderna, que reforma absolutamente el procedimiento en los ingresos, tanto del Estado como de las Haciendas Locales. Entre otros cambios se imponen obligaciones tributarias formales a los sujetos pasivos, como, por ejemplo, la presentación de autoliquidaciones tributarias; estas, consecuentemente, llevan aparejadas una diferente forma de gestión, pues se traslada la carga de su cálculo y la confección del documento al interesado, no interviniendo la Administración, lo cual provoca una nueva forma de contabilización que conlleva la desaparición de los documentos de ingreso previos a la materialización del mismo, desvaneciéndose así el mandamiento de ingreso.

Impensable sería en la actualidad no aceptar un ingreso porque no consta el mandamiento de ingreso previo. La forma de proceder actual se contiene en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos, de donde han desaparecido los mandamientos o libramientos de ingreso. En las instrucciones de contabilidad municipal puede verse cómo han sido sustituidos estos mandamientos previos por los documentos contables del presupuesto de ingresos.

Distinta vicisitud corre el mandamiento de pago, que parece no haber desaparecido, pues la existencia de dicho documento sigue siendo determinante, preceptiva y necesaria para cualquier salida de fondos, aunque su denominación, y las personas que deben autorizarlo (firmarlo) ya no sean las mismas que antaño.

Como ha podido observarse en los comentarios a las disposiciones históricas analizadas, los mandamientos de pago eran autorizados normalmente por el Alcalde y por el Interventor, pudiendo este último, en determinados supuestos previstos en que se infringieran preceptos legales o no hubiera consignación presupuestaria, negarse a expedirlos o a informarlos desfavorablemente. Incluso al Depositario se atribuye tal exorbitante atribución en su época de mayores competencias en el artículo 104 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, señalando que puede negarse a pagar los libramientos del Alcalde.

En la actualidad, y conforme al Real Decreto 500/1990, los mandamientos de pago ya no existen como tales, se han transformado en las nuevas órdenes de pago, siendo la ordenación del pago el acto administrativo mediante el cual el Ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago<sup>193</sup> contra la Tesorería de la Entidad.

Así mismo, el procedimiento que se sigue en la tramitación actual de las órdenes de pagos es distinto del que se seguía en la expedición de los mandamientos de pago en épocas anteriores. Si antes solo mediaban el Interventor y el Alcalde y se entregaban los mandamientos de pago al Depositario o Tesorero para la ejecución del pago material, ahora la tramitación que debe seguirse, conforme al ejercicio de las funciones atribuidas, es la siguiente:

- Las propuestas de órdenes de pago deben ser expedidas por el Tesorero.
- El Interventor debe fiscalizar estas propuestas.
- Si el Interventor las fiscaliza favorablemente siguen su camino procedimental y las firma el Ordenador de pagos.

Esta forma de proceder no es compartida por todos los tesoreros locales, como así se muestra en las respuestas evacuadas a la encuesta. Por tal motivo tratamos este tema recurrente y generador de conflictos en los subapartados 15.12. “¿Qué unidad administrativa es la que debe proponer la expedición de las órdenes de pago?” y 15.14. “¿Cuál debe ser el orden por el que deben firmar los tres claveros?”, en donde se intenta desgranar las motivaciones que nos llevan a pronunciarnos en el sentido de que las órdenes de pago (anteriores mandamientos de pago) se expiden a propuesta de la Tesorería municipal.

Aún a pesar de la desaparición de los mandamientos de pago, el Tribunal de Cuentas sigue usando esta terminología en algunos de sus informes:

En el ámbito de las Corporaciones Locales, existe en consecuencia, un reparto legal de funciones en el proceso de gasto y pago; como señala, por todas, la Sentencia también de la Sala de Justicia nº 5/2000, de 28 de abril, en su Fundamento de

---

<sup>193</sup> La norma señala el contenido que la orden de pago debe, mínimamente, contener: sus importes bruto y líquido, la identificación del acreedor, banco del perceptor, etc., debiendo acomodarse en su expedición al plan de disposición de fondos.

Derecho Cuarto, "... corresponde al ordenador de gasto y al ordenador del pago, la función directiva y ejecutiva en materia de contracción y reconocimiento de obligaciones, así como de impulso del proceso de satisfacción de las mismas, teniendo el interventor la responsabilidad de controlar que tanto el gasto autorizado como el pago ordenado se ajustan a la legalidad aplicable y a la realidad de la situación presupuestaria del ente público afectado"; la función del depositario o tesorero se circunscribe a comprobar que el mandamiento de pago que se libra o presenta ha sido ordenado por el órgano competente y debidamente intervenido por el órgano de control, sin que consten reparos o, en su caso, solventando los mismos (Sentencia del Tribunal de Cuentas nº 6/2008, 2007).

Como vemos, además de mantener la terminología de "mandamientos de pago", conserva y arrastra la creencia de que estos, una vez expedidos, se entregan a la Tesorería para su materialización, lo cual, además de convertir a los tesoreros en meros despachadores de pago, no es acorde a las atribuciones que consideramos competen al Tesorero conforme la legislación en vigor.

#### **15.12. ¿Qué unidad administrativa es la que debe proponer la expedición de las órdenes de pago?**

El órgano municipal competente para ordenar pagos es el Alcalde por así venir establecido en los artículos 21.1.f) de la LRBRL y 186.1 del TRLHL, tanto en los municipios de régimen común como en los acogidos al régimen de municipios de gran población (artículo 124.4.ñ. LRBRL), competencia que puede delegar y debe ejercer con independencia del importe al que ascienda la obligación a reconocer. Algunos ayuntamientos de régimen común efectúan una mala praxis al llevar a la Junta de Gobierno Local el reconocimiento de las obligaciones que consideran "de elevado importe", sin que exista delegación alguna del Alcalde en la JGL. Actúan así por un temor infundado de que el Alcalde no puede aprobar (reconocer obligaciones) de (lo que ellos consideran) excesiva cuantía.

Incluso en los municipios de gran población el órgano municipal competente para aprobar las obligaciones es el Alcalde. Mencionamos este aspecto porque hemos apreciado que en algunos ayuntamientos que se encuentran acogidos al régimen de municipios de gran población se atribuye a la Junta de Gobierno Local la competencia para el reconocimiento de obligaciones. Ello puede deberse, creemos, a una interpretación desatinada del ordenamiento jurídico. Veamos: La LRBRL es de 1985, por ella se atribuyen al Alcalde

*disponer gastos dentro de los límites de su competencia*, sin que se haga identificación ni concreción expresa alguna a las fases del gasto que tal mención conlleva. Es posteriormente, en la LHL (39/1989), cuando se establecen las fases del procedimiento de gastos (art. 165: A, D, O y P, siendo la O el *Reconocimiento de las obligaciones*, que ahora se contienen en el art. 184 del TRLHL), y es en el art. 185 de dicho TRLHL en donde se atribuye expresamente al Alcalde la competencia de las fases A y D (según límites cuantitativos), y la fase O (sin límite en importe), competencia esta que afecta a todos los municipios, sean de régimen ordinario o de gran población, pues el título X de la LRBRL que regula a estos últimos no ha alterado las competencias que vienen en el TRLHL.

Pero una cosa es que el Alcalde sea el órgano municipal competente para ordenar el pago y otra, muy distinta, que el Alcalde se ponga, materialmente, a expedir dichos documentos y realice los trabajos administrativos que tal actuación conlleva. Es necesario, por lo tanto, que alguien plasme y formalice tal cometido, una unidad administrativa gestora que se responsabilice de esa tarea.

No hay nada más que ver las respuestas facilitadas en la encuesta a la pregunta 39 para ver que no se tiene claro cuál debe ser la unidad gestora en la formulación de las propuestas de órdenes de pago. El 35% responde que la Tesorería no expide las órdenes de pago (frente a un 63 % que sí lo cree). Parece que se venga arrastrando la creencia de que aún pervive la forma de proceder comentada en el apartado anterior (15.11), en donde el Depositario se limitaba a ejecutar los mandamientos de ingreso y pago que le entregaban, sin intervenir ni participar en su emisión.

Históricamente ha venido entendiéndose que “la ordenación es la imputación del pago sobre un crédito y la orden dada al Depositario para la salida de fondos” (Saura Pacheco, 1947, pág. 418). Sobre tal manifestación es preciso hacer determinadas precisiones, que son consecuencia de los principios inmanentes que rigen el funcionamiento de una Administración Pública, como el de eficacia administrativa y, sobre todo, el de segregación de funciones, los cuales moldean su actuar.

Por otra parte, establece una regla que deben cumplir las órdenes de pago: “Las órdenes no deben ser libradas a los acreedores más que después de haber comprobado que existen en la Caja sumas suficientes para hacer efectivos los pagos” (Saura Pacheco, 1947, pág. 370). Tal axioma es muy relevante, pues nos indica cuál debe ser la correcta praxis en su ejecución. Consideramos que no es respetuoso con el ordenamiento la forma de proceder consistente en el amontonamiento y la expedición *de corrido* de órdenes de pago para aplicar posteriormente lo que Matesanz Matesanz (2012) ha llamado, irónicamente, el principio de divinidad en los pagos: “Dios proveerá”, o “ya se pagarán cuando haya liquidez”, sino que tales órdenes deben ser emitidas para su inmediato pago posterior<sup>194</sup>, en función de la liquidez existente en cada momento, información que nos debe de facilitar el programa de contabilidad municipal, de ahí la importancia de que las posiciones de tesorería (saldo de las cuentas) se encuentren debida y puntualmente registradas para que arrojen una información exacta y puntual, sin demoras ni atrasos.

Tanto por imperativo legal, como por imperativo moral, ha llegado ya el momento de desterrar de la practica administrativa local el sistema de pagos asentado en la tradición judeo-cristiana, también denominada de pago eclesiástico, esto es: “cuando Dios quisiera”, para pasar a un sistema de gestión de la liquidez y de los pagos previsible, no arbitrario, y regulado (Matesanz Matesanz, 2012).

Nos debemos guiar, en consecuencia, por los principios mencionados, y llegados a este extremo está claro que el Alcalde, que suele tener delegada la ordenación de pagos en el Concejal de Hacienda, es el órgano competente para ordenar el pago, pero, ¿tal cometido lo realiza él directamente?, ¿o acaso el Gabinete de Alcaldía?, ¿o algún funcionario de apoyo del Alcalde?, ¿o es una unidad administrativa la que debe conformar estas tareas y expedir o proponer la expedición de las órdenes de pago?

---

<sup>194</sup> Aunque en algunos ayuntamientos es una práctica frecuente, no se deben expedir de corrido las P (órdenes de pago) para acumularlas en la Tesorería y luego ir pagando *cuando se pueda*, sino expedirlas ordenando su pago a medida que vaya existiendo liquidez. Cuando se expiden de corrido es porque este cometido, normalmente, no lo suele realizar la Tesorería municipal, sino otra unidad, generalmente la Intervención, que suele desconocer si hay saldo en la cuenta por la que se ordena el pago, por lo que la P que se expide no suele contener todos los datos que esta requiere (banco —ordinal bancario— por el que van a salir los fondos municipales). Además, en esa P, o incluso en la O anterior, ya consta la retención fiscal que lleva el pago (caso de ser un rendimiento sujeto a retención) y podría ocurrir que se modificaran los tipos de retenciones a aplicar en el trascurso de tiempo desde que se expide la P hasta que se materializa, lo que ocasionaría que el Ayuntamiento incumpliera con sus obligaciones de retenedor, además de generar ineficacias y más trabajo administrativo al tener que rehacer estas.

La respuesta que se da a esta pregunta condiciona la forma de trabajar tanto de la Intervención como de la Tesorería municipales, así como los roles que cada una de estas dependencias asume. Nosotros mantenemos, por los motivos que explicaremos, que debe ser la Tesorería municipal la que debe efectuar la propuesta de pago.

En primer lugar, por la expresa atribución legal contenida en el artículo 196.1.a del TRLHL que designa a la Tesorería como la responsable para el ejercicio de la función de pagar las obligaciones, desarrollada en el artículo 5.1.b.3º del RD 128/2018, por el cual se atribuye a la Tesorería, como función reservada, la materialización de los cobros y de los pagos. Por tal motivo, estimamos que es la Tesorería la unidad administrativa que debe consumir estas propuestas, así como todas las actuaciones administrativas necesarias para que se produzca el pago.

Partimos de la consideración de que todo acto administrativo debe llevar su correspondiente propuesta e informe favorable emitido por un funcionario, que motive el encaje jurídico de la operación y salvaguarde, de esta forma, la responsabilidad de las autoridades locales. Así, toda resolución de la Alcaldía debe ser avalada jurídicamente por un funcionario, el cual asume y argumenta que la resolución es acorde con el ordenamiento jurídico, y, posteriormente, para cierre del sistema de garantía y control de los actos administrativos, será fiscalizada por la Intervención. Esta es la esencia contenida en los artículos 172.1<sup>195</sup> y concordantes del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que establece, de forma genérica, que en los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio.

No podemos imaginar que el Alcalde, bajo su discreción y criterio, que no tiene por qué ser experto ni conocedor de la materia, sea quien directamente decida a quién debe

---

<sup>195</sup> Art. 172.1. del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales: “ En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio”.

pagarse, sin que exista una unidad administrativa que realice estas tareas de gestión y, a la vez, elimine la arbitrariedad de las decisiones políticas al proponer y asumir los pagos que, conforme a la normativa que corresponda (contenida en el Plan de disposición de fondos si existe, como preferencia, antigüedad, etc.) deben llevarse a cabo.

En segundo lugar, por la necesaria segregación de funciones. El respeto a dicho principio obliga a separar la gestión de la fiscalización para que quien ejerza el control (Interventor) no se encuentre contaminado y pueda desarrollar esta función sobre la propuesta de orden de pago que reciba con plena y absoluta libertad, extremo que difícilmente podría llevarse a la práctica si fuera la propia Intervención quien expidiera las propuestas u órdenes de pago.

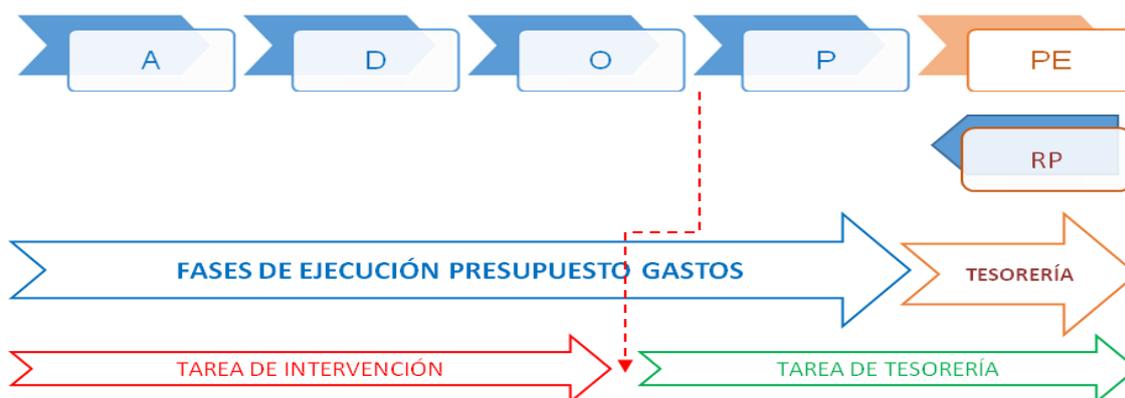
Para proceder de esa forma conviene diferenciar el gasto del pago (así como las diferentes fases dentro de cada uno de ellos) para no confundir, además del órgano competente, quién debe ser la unidad administrativa responsable para instruirlos y tramitarlos. De forma general, la ordenación del gasto puede definirse como el conjunto de actuaciones administrativas que permiten reconocer una obligación de pago, y la ordenación del pago como el conjunto de operaciones que tienen por objeto satisfacer las obligaciones contraídas mediante las oportunas salidas de fondos de la Tesorería.

Los actos de ejecución del presupuesto de gastos incluyen: la autorización del gasto (A), la disposición y compromiso del gasto (D), el reconocimiento o liquidación de la obligación (O) y la ordenación del pago (P). Finalmente se produce la realización material del pago o el pago efectivo (PE). Dentro del pago existen, por lo tanto, dos momentos diferenciados: la orden de pagos y la ejecución material del mismo; la primera coincide con la denominada (P), y la segunda con la puesta a disposición o entrega del efectivo y anotación de la salida material de fondos, conocida como (PE). La primera es el pago formal y la segunda es el pago material.

Como quiera que, conforme dispone el artículo 196.1.a del TRLHL, la Tesorería de las EELL tiene atribuida la función de pagar las obligaciones, consideramos que, no

efectuando distinción alguna la Ley entre si se refiere a pago formal o pago material<sup>196</sup>, debemos considerar que se refiere a la totalidad del pago, con independencia de las fases o estados que sean precisos para consumir el pago, por lo que debe recaer en esta dependencia la propuesta de expedición de las órdenes de pago. Apoyar lo contrario sería una interpretación *extra legem*, no gobernada por la lógica, y supondría una limitación o restricción de competencia a los tesoreros municipales. De esta forma, las tareas entre la Intervención y la Tesorería municipales se distribuirían de la siguiente forma:

*Ilustración 14. Fases de ejecución del Presupuesto y Tesorería*



Lo manifestado supone un notable cambio en cuanto a la forma en la que debe proceder el Tesorero sobre las órdenes de pago, pues antes las recibía expedidas y ahora tiene que proponer su expedición.

Llegados a este punto no queda más remedio que plantearse varias preguntas que, con motivo de la implantación de la Administración Electrónica, deberemos resolver previamente antes de parametrizar los procesos de pago y circuito de firmas en el programa de contabilidad: ¿Debe dictar resolución el Alcalde (acto administrativo formal) para aprobar las órdenes de pago?, y, ¿cuál debe ser el orden por el que deben firmar los tres claveros en la expedición de estas?

<sup>196</sup> Principio de interpretación que establece que donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir: *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

### **15.13. ¿Debe dictarse resolución/decreto para aprobar las órdenes de pago?**

Son muchos los ayuntamientos que no dictan acto administrativo formal (resolución o decreto) para aprobar las órdenes de pago: el 34 %, según las respuestas facilitadas a la pregunta 40 de la encuesta.

Otros soportan la orden de pago en el documento contable P de la contabilidad municipal, posibilidad que venía contemplada en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local aprobada por Orden de 17 de julio de 1990, que en su Regla 25 establecía:

Regla 25.- Documento P o de orden de Pago.

Sin perjuicio de lo indicado en la regla anterior, el soporte documental de la ordenación del pago lo podrá constituir el documento P individualizado. En su caso, mediante este documento, se registrará la ordenación del pago de una obligación contraída frente a un tercero, así como el pago de la misma mediante la firma del perceptor siempre que no se realice por transferencia bancaria.

Esta forma de proceder es utilizada por el 38 % de los ayuntamientos, conforme responden a la pregunta 41 de la encuesta, (considerar el documento P como soporte documental de la orden de pago).

Estimamos que la obligación del documento contable “P” ha desaparecido en todas sus modalidades, en virtud de lo contenido en la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre (Economía y Hacienda), por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de Contabilidad Local, la cual elimina el registro en partida doble de la ordenación del pago, dado su carácter de operación de ámbito interno sin contenido económico frente a terceros. No obstante, se posibilita que dicho registro pueda permanecer como instrumento para el control de la ejecución del plan de Disposición de Fondos u otro tipo de seguimientos.

Habiendo desaparecido la anotación de la fase contable P que recogía la orden de pago formal (la cual servía de soporte documental a la orden de pago), no será preciso expedir documentos contables “P” que recojan la orden de pago, sin perjuicio de que deba seguir ordenándose el mismo. Ya lo indicaba la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales, adjuntada como anexo al Decreto de 4 de agosto de 1952 por el que

se aprobaba el Reglamento de Haciendas Locales; establecía en su regla 22.8ª que “El Ordenador, previa conformidad del Interventor, **decretará** la expedición del libramiento”.

Con la implantación de la Administración Electrónica se puede llegar a facilitar por completo a los interesados el conocimiento de todas las fases del procedimiento, prácticamente sin coste adicional alguno, por medios telemáticos; y este debe ser el momento en el que, en aras de la transparencia y haciendo uso de los avances de las nuevas tecnologías y de los gestores de expedientes integrados, nos planteemos dictar acto administrativo formal ordenando el pago sin que se soporte en el antiguo documento contable, conforme señala el artículo 61 del Real Decreto 500/1990: “La ordenación del pago es 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”.

Por tal motivo tendremos que empezar a dictar decretos o resoluciones para la ordenación de pagos, los cuales tendrán la posibilidad de notificarse electrónicamente y con código seguro de verificación (CSV) cotejable en sede electrónica, dando así máxima información y cumplimiento al principio de transparencia que debe regir el funcionamiento de todas las actuaciones administrativas. Tal forma de proceder va a solucionar una mala praxis que actualmente perdura en la mayoría de los ayuntamientos consistente en la no notificación a los interesados de las obligaciones reconocidas a su favor de facturas aprobadas ni de los pagos ordenados a su nombre<sup>197</sup>, extremos que han quedado acreditados en la respuestas facilitadas a las preguntas números 42 y 43 de la encuesta contenidas en el subapartado 17.3.5.3, en donde el 83% de los encuestados manifiesta que no notifica a los acreedores/proveedores las obligaciones reconocidas, y el 86% que no notifica las órdenes de pago.

---

<sup>197</sup> Quizás a través de *Face* pueden añadirse, además de los estados ya existentes sobre los que se informa a los acreedores a medida que avanza la tramitación de sus facturas, estos otros, para que el Ayuntamiento informe sobre ellos y a esta información se la otorgue el valor de notificación administrativa.

La puesta en marcha de la Administración Electrónica<sup>198</sup> va a suponer un cambio radical en la forma de trabajar de las entidades locales, ganando en transparencia y agilidad siempre que se diseñen con sensatez los circuitos de esos nuevos actos administrativos que tienen que dictarse, y se aprovechen las ventajas que aportan las soluciones informáticas debidamente integradas.

#### **15.14. ¿Cuál debe ser el orden por el que deben firmar los tres claveros?**

Habida cuenta de que no es posible la firma concomitante y al unísono de los tres claveros que deben autorizar la salida de fondos municipales, ¿quién firma en primer lugar?, ¿quién, el segundo, y quién, el último? Es preciso determinar el orden sucesivo de intervención, máxime cuando deben establecerse los circuitos de firma para la implantación de la administración electrónica en la contabilidad municipal.

Salvo que defendamos un orden aleatorio de firmas —de tal forma que al final del proceso consten las tres firmas con independencia del momento en el que cada uno de los firmantes haya intervenido—, lo cual no parece muy ortodoxo con el ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a los intervinientes y el momento en el que estas deben ser practicadas, tendremos que analizar con sumo detenimiento las funciones de cada cual para determinar el momento procedimental en el que deben participar.

Cuando en las jornadas formativas del INAP se ha formulado a los alumnos de los cursos selectivos de FHN la pregunta de cuál era, en su opinión, el orden de firma de los claveros, las respuestas han sido:

---

<sup>198</sup> La Disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (publicado en el BOE» núm. 236, de 02/10/2015) que regulaba que dicha Ley entraría en vigor al año de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (2 de octubre de 2016), a excepción de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley (el 2 de octubre de 2017), ha sido modificada por el art. 6 del Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estableciendo una nueva y dudosa prórroga de dos nuevos años, con el siguiente literal: “No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020”.

* la mayoritaria:	1º.- Alcalde	2º.- Interventor	3º.- Tesorero
* la 2ª más votada:	1º.- Interventor	2º.- Alcalde	3º.-Tesorero
* la 3ª más votada:	1º.- Interventor	2º.- Tesorero	3º.- Alcalde
* la 4ª más votada:	1º.- Alcalde	2º.- Tesorero	3º.- Interventor
* la minoritaria:	1º.- Tesorero	2º.- Interventor	3º.- Alcalde

Idéntico desacuerdo de opiniones se han recogido en la encuesta formulada. Ante semejante disparidad de criterios nosotros nos decantamos por este orden sucesivo de firmas:

1º.- Tesorero                      2º.- Interventor                      3º.- Alcalde

Aun siendo la opinión minoritaria, la defendemos porque consideramos que la firma no es una actuación irrelevante que de forma irreflexiva se vuelca en un documento, sino que conlleva un ejercicio administrativo formal de competencias que entraña responsabilidades, y su práctica inadecuada puede generar vicios que deben evitarse. Fundamentamos nuestro criterio en los siguientes puntos:

1º.- Aunque el Alcalde sea el órgano competente para ordenar el pago, todo acto administrativo necesita de una propuesta o informe, que en este caso entendemos debe ser evacuado por la Tesorería, quien tiene atribuida la competencia de realizar los pagos municipales (y todo lo que los mismos conllevan), extremo que justifica que sea esta dependencia la que intervenga en primer lugar, realice la propuesta de pago y asuma que se ajusta a las disposiciones legales (plan de disposición de fondos, etc.).

2º.- Después, esta propuesta debe ser fiscalizada por la Intervención, actuación que, por supuesto, tiene que ejercerse previamente, es decir, antes de que el Alcalde dicte el acto administrativo de la orden de pago. En base a los principios de buena gestión y gobierno no tendría razón de ser que el Alcalde primero dictara el acto de la orden de pagos y después la Intervención ejerciera su función fiscalizadora mostrando su disconformidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1 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 y se establece la intervención formal de la orden de pagos.

Si fuera el Interventor el que propusiera las órdenes de pago, ¿quién le fiscalizaría? No parecería lógico que en este acto se transfirieran las funciones y que el Tesorero, que aquí estaría situado en un segundo lugar de firma, pudiera, al encontrarse en desacuerdo con alguna orden de pago propuesta por el Interventor, informar desfavorablemente esta, hecho que generaría una enorme disfunción y un intercambio de roles nada aconsejable.

3°.- Por último, firmaría el Ordenador de pagos, la Autoridad que tiene atribuida dicha competencia y que tiene además la responsabilidad de velar por que los actos administrativos previamente hayan sido informados y fiscalizados, acreditando de esta forma que respetan el ordenamiento jurídico. No procede emitir informes una vez que el órgano competente haya dictado el acuerdo o resolución, pues estos informes, que deben servir de criterio y asesoramiento para formar la voluntad del órgano, carecen de virtualidad alguna si se presentan una vez emitido el acto al que deberían asesorar con carácter previo, convirtiéndose en meros asertos apodícticos sin valor jurídico alguno.

Esos son los motivos principales por los que mantenemos el orden de firmas señalado, fiel reflejo de las funciones que sobre el acto administrativo de ordenación del pago se realizan sucesivamente. La Tesorería debe proponer qué pagos (de los debidamente aprobados) deben satisfacerse (respetando las prelacións, prioridades, antigüedades, exista o no plan de disposición de fondos, revisando retenciones fiscales, comprobando que el acreedor se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales frente al propio Ayuntamiento, con la Seguridad Social, y con la AEAT), para ser fiscalizada posteriormente dicha propuesta por el Interventor municipal y, una vez completado el trámite, ofrecerla a la firma del Ordenador de pagos para que este dicte el acto administrativo.

Seguidamente, para dar salida a los fondos del Ayuntamiento mediante el pago material, bien por cheque o mediante transferencia bancaria (método ordinario), se requerirá la firma, igualmente, de los tres claveros en el orden y por las razones expuestas: primero, el Tesorero; segundo, el Interventor, y tercero, el Ordenador (Alcalde).

Dodero Jordán constituye un paralelismo entre la posesión de las tres llaves, cada una en poder de un clavero, que antes era necesario para disponer de los fondos, con la necesaria triple firma en los cheques como documentos de pago, al señalar que “La denominación de los tres claveros, que tiene su origen en las tres llaves del arca donde se custodiaban las existencias de efectivo de los municipios, ha perdurado en nuestra época, si bien las llaves han tenido que ser sustituidas por firmas en los cheques” (1999, pág. 92).

Algunos tesoreros mantienen un orden diferente en la secuencia de firmas de las órdenes de pago y los pagos materiales (cheques o transferencias), basándose en el artículo 5.1.3º del RD 128/2018. Este precepto establece:

Artículo 5. Funciones de tesorería y recaudación.

1. La función de tesorería comprende:

[...]

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.

Y en base a esa mención (*autorizando junto con ...*) consideran que el hecho de que el Tesorero tenga que autorizar los pagos materiales significa que debe ser el último en estampar su firma. Es cierto que esta opinión tiene cierto fundamento histórico, pues en épocas anteriores el Tesorero era un mero despachador de pagos al que le venían expedidos los mandamientos ya autorizados por el Interventor y el Alcalde, extremos de los que hemos dejado constancia en los subapartados 15.11 ¿Siguen existiendo los mandamientos de pago y los mandamientos de ingreso? y 15.12 ¿Qué unidad administrativa es la que debe proponer la expedición de las órdenes de pago?, pero no consideramos viable mantener tal criterio en la actualidad, porque no sería acorde a la evolución normativa que las funciones de los habilitados han experimentado y no respetaría las competencias atribuidas a la Intervención ni a la Tesorería, así como la necesaria segregación de funciones que debe prevalecer en las actuaciones administrativas.

Por otra parte, y aunque el precepto solo se refiere a los pagos materiales, del tenor literal del mismo no se deduce, en absoluto, que el Tesorero debe ser el tercero y último en firmar, pues absolutamente todos, los tres claveros, tienen que autorizar (con su firma) el

documento: [el tesorero] “autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor”, lo cual supone una lógica participación de estos tres cargos en la actuación administrativa que se pretende, que, conforme el espíritu que hemos venido manteniendo, constaría de una propuesta (o actuación material en este caso de rellenar un cheque, por ejemplo), confeccionado por la dependencia de la Tesorería municipal y firmado por el Tesorero, la posterior participación del Interventor interviniendo materialmente dicho documento, y, por último, la participación del Alcalde autorizando también el mismo como ordenador de pagos.

**15.15. ¿Puede pedir la Intervención informe a la Tesorería con motivo de fiscalizar la orden de pago para que se acredite si se cumple el PDF?**

El régimen de control y de fiscalización de las Entidades Locales que regula el RD 424/2017 es un reglamento de mínimos; la intervención formal del pago la encontramos reglada en su artículo 21, en donde se establece:

Artículo 21. De la intervención formal del pago, objeto y contenido.

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. Dicha intervención tendrá por objeto verificar que las órdenes de pago se dictan por órgano competente, se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación y se acomodan al plan de disposición de fondos.

El ajuste de la orden de pago al acto de reconocimiento de la obligación se verificará mediante el examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y de su intervención suscrita por los mismos órganos que realizaron dichas actuaciones.

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

En los supuestos de existencia de retenciones judiciales o de compensaciones de deudas del acreedor, las correspondientes minoraciones en el pago se acreditarán mediante los acuerdos que las dispongan. La intervención formal de la ordenación del pago alcanzará a estos acuerdos de minoración.

Algunas Tesorerías locales están recibiendo peticiones de las Intervenciones municipales en el sentido de que informen si las órdenes de pago se acomodan al Plan de disposición de fondos. En cuanto a esta acomodación de las órdenes de pago al Plan de disposición de fondos la norma prevé dos posibilidades: comprobar el cumplimiento de dicho requisito directamente por la Intervención con el examen del propio Plan, o a través del informe que al respecto emita la Tesorería. De utilizarse esta segunda opción y requerirse por la Intervención nuevos informes a la Tesorería que acrediten esta

circunstancia se produciría un notable incremento de actuaciones documentales que no aportarían valor alguno al procedimiento (burocracia). Nos preguntamos ¿qué razón de ser tendría requerir un informe adicional a la Tesorería Municipal sobre que se respeta el plan de disposición de fondos si la propia Tesorería ya ha hecho constar tal extremo en la propuesta de órdenes de pago que ha confeccionado y presentado a su fiscalización? Ninguno, sería una redundancia, una duplicidad, salvo que no fuera la Tesorería la que expidiera las propuestas de las órdenes de pago y que tal cometido recayera, como aún sigue ocurriendo en muchos ayuntamientos, en la propia Intervención. Esta forma de proceder no parece que sea respetuosa ni con la segregación de funciones ni con el ejercicio de las competencias atribuidas por Ley a la Tesorería; además, dificultaría, por no decir imposibilitaría, la fiscalización por la Intervención de su propia gestión, y puede llegar a presentar la grotesca situación de que una propuesta de orden de pagos emitida por la Intervención sea informada desfavorablemente por la Tesorería, lo que nos llevaría a un cambio de papeles que pondría de manifiesto el absurdo y la posible quiebra de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativa, consecuencia de las formas de proceder que no respetan las competencias de cada habilitado, amén de las disfunciones que generan. De ahí que sea preciso interpretar la norma con sentido de buena gestión, lo cual no significa olvidarse o desconocer la facultad que tiene la Intervención de pedir cuantos informes considere precisos, solo que el uso de tal potestad no parece apropiado ejercerlo cuando ya obra tal información en el expediente.

Por eso, y como hemos anticipado en el subapartado 15.12, consideramos que todo acto administrativo requiere de una propuesta razonada o informe jurídico del jefe de la dependencia (en este caso el Tesorero), que avale que lo que el Alcalde va a dictar (ordenar el pago) está ajustado a derecho. La orden de pagos, como acto administrativo que es, no se escapa de esta exigencia, necesitando de una propuesta previa que una unidad debe fundamentar y que otra unidad tiene que fiscalizar. Si está claro que la fiscalización debe radicar de la Intervención, no sería lógico, por el principio de segregación de funciones — para no estar contaminada su función—, que fuera la propia Intervención la que gestionara y propusiera también las propuestas de órdenes de pago, siendo juez y parte a la vez.

¿Quién debe hacerlo? En nuestra opinión y, sin duda alguna, como ya hemos expuesto, la Tesorería municipal (a quien la Ley atribuye la función de “pagar las obligaciones”), para que después pueda ser fiscalizada por la Intervención y, por último, aprobada con su firma por el Alcalde o en quien este haya delegado. Por lo dicho, y a pesar de parecer redundante, si la Tesorería es quien propone la expedición de las órdenes de pagos y emite informe-propuesta con el contenido que debe llevar (artículos 172 y concordantes del ROF)<sup>199</sup>, lo más correcto será que se motive en dicho informe que las obligaciones reconocidas que se proponen pagar cumplen el Plan de disposición de fondos y todos cuantos requisitos legales sean exigidos para que la Intervención fiscalice esa propuesta sin necesidad de requerir otro informe para ver si se ajustan al Plan de disposición de fondos, ya que este extremo debe constar de forma expresa en el informe-propuesta de la Tesorería.

Entendemos, en consecuencia, que la propuesta de pago que formula la Tesorería recoge tales cumplimientos, y que dentro del desarrollo normal de su trabajo y en aras a la eficacia administrativa que se debe perseguir, no tiene sentido que se vuelva a pedir un nuevo informe de algo sobre lo que ya existe pronunciamiento y obra recogido en el expediente.

Cosa distinta es que la propuesta de orden de pago no sea expedida por la Tesorería, sino por la Intervención, extremo que aún sigue siendo muy frecuente; recordemos que el 35% de los encuestados indica que la Tesorería no expide las órdenes de pago en sus ayuntamientos (pregunta 39). Esto, en nuestra opinión, es una praxis incorrecta que refleja una disfunción que hay que modificar, porque, si la Intervención expide las órdenes de pago, o propuestas de órdenes de pago, ¿quién fiscaliza esta gestión?, ¿quién fiscaliza a la Intervención?, ¿quién dice si la propuesta se encuentra ajustada al PDF? ¿Va a ser la Tesorería la que fiscalice a la Intervención pudiendo llegar a señalar que eso no es correcto?

---

<sup>199</sup> Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales: Art. 172. 1. En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio; Art. 173.2. Los informes que se emitan deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto; art. 175. Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes: a) Enumeración clara y sucinta de los hechos. b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.

Si procedemos así estaríamos cambiando los papeles, mutando las funciones, por eso mantenemos que la Intervención tiene que abstenerse de intervenir en tareas de gestión para dedicarse a la fiscalización en todos los aspectos, incluidos los concernientes al pago.

Chicano Jávega, Interventor General del Ayuntamiento de Tarragona, opina en idéntico sentido en su artículo publicado por COSITAL en el libro editado con motivo de los 200 años de la Constitución de 1812, y, en una de sus conclusiones, termina por subrayar la segregación de la siguiente manera: [hay que] “Garantizar la separación de funciones de control y fiscalización de las propias de gestión y administración...” (2012, pág. 476).

#### **15.16. ¿Debe participar la Tesorería en la contabilidad?**

A lo largo del recorrido histórico hemos podido apreciar cómo la Tesorería llevaba su propia contabilidad, independiente de la de Intervención, a la que rendía cuentas. Tal circunstancia se seguía recogiendo en el apartado 2 del artículo 6 del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regulaba el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, el cual atribuía a los tesoreros la responsabilidad administrativa de las funciones contables propias de la Tesorería. Sin embargo, la Ley de Haciendas Locales, Ley 39/1988, solo atribuye la contabilidad a la Intervención Municipal.

A este respecto, Fueyo Bros (2016) menciona que la figura del Contador, que se había introducido en el ámbito local a través de las provincias, se incorpora definitivamente al ámbito municipal con la Ley de 1870 (art. 148), estableciendo desde entonces una segregación de funciones que despoja al Depositario de sus competencias para la formación de las cuentas. Pese a que la función contable queda residenciada en los interventores, al Depositario, como consecuencia de la existencia de una contabilidad no informatizada, y en calidad de responsable de la Tesorería, se le encomienda la llevanza de los libros auxiliares de caja y arqueos y de valores independientes y auxiliares del presupuesto, hasta que la Ley 39/1988 (LHL) pone fin a este estado de cosas atribuyendo en el artículo 185

definitivamente al Interventor la llevanza (en exclusiva) de la contabilidad. Como antecedentes históricos, Fueyo trae a colación en su artículo que:

Ya en 1394 Enrique III ordena que se anotase la toma de razón en todas las libranzas, como requisito para que los mayordomos pudiesen realizar pagos de forma válida. Surge entonces la distinción entre la función contable y el manejo de la tesorería. El significado y justificación de la toma de razón no es otro que acreditar que el pago había sido previamente contabilizado, posibilitando así la comparación y comprobación, y por ello el control, entre los libros del contador con el libro de caja, a cargo del tesorero o mayordomo (2016, pág. 2169).

Ante la duda de si la contabilidad debía de ser compartida con la Tesorería y de cómo debía interpretarse el artículo 6.2 del RD 1174/1987 a la vista del artículo 185 de la LRHL (recordemos que es posterior, de 1989) que atribuye a la Intervención la llevanza de la contabilidad financiera, la IGAE emite consulta a una pregunta formulada por una Diputación Provincial sobre la competencia y desarrollo de la contabilidad informando, por una parte, de la condición unitaria de la contabilidad financiera, y, por otra, de la competencia exclusiva de la Intervención para su llevanza. Esto, unido a la cláusula derogatoria que deja sin valor cuantas disposiciones se opongan o contradigan lo anterior, le llevan a la IGAE a manifestar que carece de vigencia el artículo 6.2 del RD 1174/1987 (Unidad administrativa competente en la contabilidad municipal, 1992).

Dos son los principios que guían a la IGAE en su respuesta. El primero es que la función contable se encuentra reservada a la Intervención Municipal, de forma exclusiva y excluyente, y el segundo es que la contabilidad debe ser única. Aclarados estos dos extremos falta por solventar una circunstancia: el que la Tesorería, para llevar a cabo su función, necesita conocer con exactitud, y en cada instante, la posición de la tesorería, es decir, el saldo existente en las cuentas para poder proponer la expedición de las órdenes de pago y hacer previsiones, pues de lo contrario la contabilidad no serviría para uno de sus fines esenciales, el de suministrar información económico-financiera para la toma de decisiones. Es preciso, en consecuencia, que la contabilidad vaya al día, al menos en el reflejo de la entrada y salida de fondos. De ahí que en la contestación que da la IGAE a la consulta, recoge en sus apartados 3 y 4:

3. Sin perjuicio de que, de las anteriores consideraciones se deduzca de manera palmaria la competencia exclusiva de la Intervención, en lo que hace a la llevanza y desarrollo de la Contabilidad de cada Entidad local, no debe interpretarse este hecho en **términos "patrimonialistas"**, puesto que los fines que el artículo 186 de la LRHL —reproducidos literalmente en la Regla 10 de la ICAL— atribuye a la

misma, vienen a configurarla como una auténtica herramienta de gestión, de cuya información deben beneficiarse cualesquiera órganos y dependencias de los que configuran una Corporación, en los aspectos que, en cada caso, resulten de su interés y, de forma muy especial, la Tesorería.

4. En todo caso, en tanto que así lo requiera para el eficaz desenvolvimiento de las funciones que se le asignan en el Capítulo II, "De la Tesorería de las Entidades locales", del Título VI de la LRHL, o en cualesquiera otras disposiciones vigentes, parece lógico prever que, además de los datos susceptibles de obtener del Sistema de información Contable de la Entidad, esta dependencia puede precisar de otros datos complementarlos y específicos que, careciendo de relevancia en términos contables, resulten esenciales en términos de gestión, debiendo atender a su obtención y mantenimiento mediante sus propios circuitos de información, para lo cual deber disponer de los medios técnicos precisos, proporcionados a la importancia de su tarea.

¿Cómo se viene trabajando en la actualidad? Por la Intervención se suele permitir, acuerdo muy extendido, que para que la Tesorería pueda cumplir sus funciones esta colabore con el registro de anotaciones contables en las entradas y salidas de fondos; en las entradas diarias contabilizando como ingresos pendientes de aplicación —IPAs—, y en las salidas de fondos, contabilizando la P u orden de pago y dando el efectivo posterior. La Intervención se suele reservar la aplicación definitiva de los ingresos al presupuesto, aunque en muchos ayuntamientos si se conoce el concepto de ingreso se aplica por la Tesorería. De esta forma se corresponsabiliza e involucra a la Tesorería en la contabilización de los flujos de entradas y salidas de fondos municipales. De no existir esta participación de la Tesorería en la contabilidad municipal y ser nula su colaboración, no se podría requerir a esta la expedición de las actas de arqueo.

Nos parece acertada esta forma de operar sobre la aplicación o programa contable, que debe ser único, pues evita que la Tesorería lleve en paralelo otros programas para el registro de las salidas y entradas de fondos que duplicarían el trabajo y que posteriormente tendrían que cuadrarse con la contabilidad oficial. Es de gran valor esta forma de proceder pues, como consecuencia de la colaboración de la Tesorería, se tienen los saldos contables actualizados en todo momento, dato esencial y relevante para la toma de decisiones y necesario para la operativa de la Tesorería.

Las respuestas facilitadas en la encuesta nos indican que el 76 % de las tesorerías contabiliza los pagos materiales, lo que conocemos como “dar el efectivo” (pregunta 68); el 63 % contabiliza la ordenación del pago, documento P (pregunta 67); y, por último, solo el 31 % contabiliza diariamente los ingresos como ingresos pendientes de aplicación (pregunta 66). Esto último nos indica que un elevado número de ayuntamientos, el 64 %, no dispone del dato de la posición diaria de saldos monetarios, con lo que difícilmente va a poder planificar y proyectar, sobre los datos de contabilidad, los flujos futuros de liquidez que le permitan anticiparse a cualquier circunstancia adversa.

Por lo expuesto, y reconociendo que la contabilidad debe ser única y que es una función atribuida a la Intervención, que la ejerce de forma exclusiva y excluyente, nos decantamos por la corresponsabilidad y participación de la Tesorería en el registro contable de las entradas y salidas de fondos, de tal manera que estos reflejen en todo momento la posición exacta de los saldos en las cuentas municipales, con la extensión y forma que en tal colaboración determine la Intervención municipal.

En los municipios de gran población se produce una singularidad, pues la función contable se aparta del Interventor y no puede ser ejercida por este, al que sólo se le reserva la función fiscalizadora. Esta circunstancia podría ocasionar —como se refleja en la Ilustración nº 5, que presenta las diferentes alternativas en el reparto de funciones del área económica en los municipios a los que resulta de aplicación el título X de la LRBRL—, que recalara en el Tesorero Municipal la función contable, extremo que es criticado por Fueyo Bros (2016), que destaca la importancia que la segregación de funciones tiene para la buena gestión económica financiera y para disminuir el riesgo de que se produzcan irregularidades y malversaciones. Manifiesta que una adecuada segregación de funciones evita fraudes y permite que la entidad se autocontrole de forma que el trabajo de una persona sea independiente del de otra o sirva de elemento de comprobación de este último. Esta cadena de control se quiebra cuando, como resultado de la reforma de la Ley 7/1985 y la introducción del Título X se establece en las “grandes ciudades” una separación obligatoria entre la función fiscalizadora y la función contable, lo que puede ocasionar que un único FHN pudiera ostentar la jefatura de la práctica totalidad de la gestión económica de la entidad, produciéndose, frente a la necesaria segregación de funciones, una agregación de las mismas con evidente riesgo teórico para la organización y en clara contravención de los

postulados sostenidos por la generalidad de la doctrina e incluso por normas internacionales de auditoría que, además, son de aplicación directa a través de sus adaptaciones (NIA-ES) y, particularmente en el ámbito público, a través de las ISSAI-ES.

Creemos que Fueyo se refiere a la figura del “supertesorero” que puede aparecer en algunos grandes municipios, y que, por así permitirlo la Ley, acumula el ejercicio de las funciones de tesorería, contabilidad, presupuestación y gestión tributaria<sup>200</sup>.

Compartimos su preocupación y aunque al Tesorero de un municipio de gran población se le puede, como una de las alternativas legalmente posibles, atribuir la llevanza de la contabilidad municipal, estimamos que al Tesorero no le interesa esta acumulación de funciones por varios motivos: el primero, como sostiene Fueyo, por respeto a la segregación de estas, y, el segundo, y sobre todo, porque una de las finalidades del Tesorero que estamos poniendo en valor es proyectar el futuro, analizar toda esa información que le facilita la contabilidad para planificar y prever qué puede suceder. Si el Tesorero dedica su tiempo a la contabilización no va a poder dedicarlo a realizar la función primordial que la ley le asigna y que sostenemos en este trabajo: que tras el análisis de los datos contables —contabilidad que le tiene que venir dada (no realizada por él), debe centrarse en predecir, pronosticar, y adivinar el futuro para anticiparse a las situaciones que prevé ocurrirán.

Este es el valor estratégico que aporta la Tesorería; por eso, aunque la ley otorga al Tesorero la posibilidad de llevar la contabilidad en los municipios de gran población, puede que no le interese asumir la función contable. Cosa diferente es que tenga que profundizar en el análisis contable, pues cuanto mejor sea la técnica empleada por la unidad responsable de la contabilidad, más certeras serán las proyecciones que de allí puedan partir. El Tesorero no tiene, en consecuencia, que contabilizar cosas que ya han pasado, que es a lo que se dedica la contabilidad, sino que el Tesorero, partiendo de esos datos contables y las proyecciones que haga de los mismos, tiene que pronosticar el futuro para anticiparse a él.

---

<sup>200</sup> Ver Ilustración 5.

La contabilidad de hoy ha trascendido al control para convertirse en un instrumento de información para la gestión. De aquí que convenga diferenciar, aunque sea mínimamente y de forma gráfica, la Tesorería de la Contabilidad.

*Tabla 11. Diferencias entre Tesorería y Contabilidad*

Rasgos	Contabilidad	Tesorería
<b>Objetivo principal</b>	Proporciona información contable	Garantiza la liquidez
<b>Registros</b>	Hechos ocurridos	Previsiones
<b>Horizonte temporal</b>	Pasado	Futuro
<b>Datos</b>	Datos exactos	Datos exactos y estimados
<b>Trato de los movimientos</b>	Individual	Agrupados
<b>Fecha</b>	Fecha operación	Fecha valor
<b>Entorno</b>	Certidumbre	Incertidumbre
<b>Análisis</b>	Análisis de costes	Análisis de posición y generación de recursos financieros
<b>Puesto de Tesorero</b>	Cajero	Gestor (CFO)

### **15.17. ¿Deben los alcaldes y concejales firmar los documentos contables?**

Aunque la función contable la tiene reservada la Intervención municipal, en muchos ayuntamientos se ponen los documentos contables a la firma de los políticos (alcalde o concejales); algunos de estos documentos que se ha constatado que se ponen a la firma de autoridades sin la competencia para ello, son, entre otros, el documento A (reflejo de la fase presupuestaria de gasto, Autorización), el D (Disposición), el O (Reconocimiento de la Obligación), el de Modificaciones de Crédito, el AD, el ADO, Compromisos, y el de Operaciones Pendientes de Aplicar.

Ante esta circunstancia, nuestra opinión es que ningún cargo político (Alcalde o Concejales) debe firmar documento contable alguno, y que es una mala praxis que debe erradicarse.

La función contable y su expresa atribución y ejercicio es mencionada en la Regla 38 de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, encontrándose reservada a funcionario público, y, especialmente, a funcionario de habilitación nacional.

Los políticos no ejercen funciones públicas, y menos reservadas. Al contrario, si firman documentos contables estos se desnaturalizan y se generan vicios y posibles cuestiones de nulidad que la Tesorería, eslabón final de la cadena procedimental administrativa que debe disponer que los fondos públicos se manejen conforme a las disposiciones legales vigentes, no podría aceptar como buenos ante la duda de que una obligación reconocida y firmada por un Alcalde goce de la presunción legal necesaria para soportar la propuesta de orden de pago que la Tesorería debe formular.

Si acaso, la única excepción en la que debe intervenir el Ordenador de pagos y firmar documentos contables es cuando estos tienen doble naturaleza y contienen, además del apunte contable, el acto jurídico (resolución o decreto) de ordenar el pago (por ejemplo, en las P), siempre que se utilice el documento contable como soporte documental de la orden de pago. Tal posibilidad venía contemplada en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, aprobada por Orden de 17 de julio de 1990, que en su Regla 25 establecía:

Regla 25.- Documento P o de orden de Pago.

Sin perjuicio de lo indicado en la regla anterior, el soporte documental de la ordenación del pago lo podrá constituir el documento P individualizado. En su caso, mediante este documento, se registrará la ordenación del pago de una obligación contraída frente a un tercero, así como el pago de la misma mediante la firma del perceptor siempre que no se realice por transferencia bancaria.

No obstante, creemos que la evolución natural será, como anteriormente se expuso en el subapartado 15.13. “¿Debe dictarse resolución/decreto para aprobar las órdenes de pago?”, emitir o dictar un acto administrativo formal para aprobar las órdenes de pago y abandonar el documento P.

Otra mala praxis contable ha sido puesta de manifiesto por Fueyo Bros, que señala la incorrecta forma de proceder cuando se da un valor al documento contable que no tiene. Esta actuación consiste en que se consume un gasto pero no se dicta acto administrativo, sino que por los responsables políticos se firman los documentos contables correspondientes a la fase de gasto que corresponda (A, D, O), considerando que tal actuación y registro contable implica su aprobación.

Conviene precisar también, como se señala en el informe de la IGAE de 26 de mayo de 1999, que el interventor deberá firmar los respectivos documentos contables, salvo que contengan errores materiales..., pero dichos documentos no podrán ser objeto de reparo, pues este solo tiene sentido en el ejercicio de la función fiscalizadora, que afecta únicamente a expedientes o documentos en los que se formulen propuestas de gasto, reconocimiento o pago de obligaciones o al reconocimiento o liquidación de derechos.

Es decir, los documentos contables no están sometidos a fiscalización, ya que son una consecuencia de las resoluciones pertinentes y están concebidos como instrumentos necesarios para llevar a cabo la contabilización de las operaciones. No obstante, en ocasiones hemos visto que en las bases de ejecución se señala que el propio documento contable podrá ser soporte del reconocimiento de la obligación cuando reúna los requisitos esenciales para ello. De esta manera dicho documento contable, de ser consecuencia muta a constituirse en causa del reconocimiento, lo que desvirtúa la naturaleza del acto administrativo soporte, pues no debe olvidarse que el documento contable es el reflejo de un acto administrativo, lo que impide que pueda convertirse en la apariencia de un acto administrativo en sí mismo (2017, pág. 159).

#### **15.18. ¿El plan de disposición de fondos debe aprobarse todos los años? ¿Qué vigencia tiene?**

Cuando la liquidez que se deduce de las previsiones de tesorería no permite atender a la totalidad de las obligaciones en plazo, cada Entidad, en función de sus singularidades, debería señalar a través del PDF cuál debe ser el orden de prelación de pagos que mejor se adapte a su organización y características.

El Plan de disposición de fondos es una de las tres herramientas de planificación financiera de que disponen las entidades locales. Las otras dos son los presupuestos de tesorería y los planes de tesorería. Si comparamos estos instrumentos con los que dispone el Estado nos encontramos con que, en un principio, el artículo 77 del Real Decreto

Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el TRLGP<sup>201</sup>, también preveía un PDF para el Tesoro Público:

Artículo 77. La expedición de las órdenes de pago con cargo al Presupuesto del Estado habrá de acomodarse al plan que sobre disposición de fondos del Tesoro Público se establezca por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda.

Pero la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, derogaba el Real Decreto Legislativo 1091/1988 con efectos de 1 de enero de 2005 y sustituía los Planes de disposición de Fondos por los “Presupuestos monetarios”, instituyendo en su artículo 106:

Artículo 106. Presupuesto monetario.

1. El Ministro de Economía, al objeto de conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento del Estado, aprobará anualmente, a propuesta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, un Presupuesto monetario al que habrá de acomodarse la expedición de las órdenes de pago. También contendrá dicho presupuesto una previsión sobre los ingresos del Estado.

2. Para la elaboración del mismo, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá recabar del sector público estatal, definido en el artículo 2.1 de esta ley, cuantos datos, previsiones y documentación estime oportuna sobre los pagos e ingresos que puedan tener incidencia en el presupuesto mencionado.

3. El Presupuesto monetario podrá ser modificado a lo largo de un ejercicio en función de los datos sobre su ejecución o cambios en las previsiones de ingresos o de pagos.

El Estado aprobó su primer Presupuesto monetario mediante la Orden EHA/4261/2004, de 27 de diciembre, correspondiente al ejercicio 2005 (BOE núm. 314, de 30 de diciembre de 2004), dejando sin efecto en la DF3<sup>a</sup> el Plan de Disposición de Fondos del Tesoro Público que se encontraba vigente y que había sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2002. Sin embargo, aunque el artículo 106 LGP obliga a aprobar un Presupuesto monetario cada año, se está haciendo uso de la DF2<sup>a</sup> de la Orden EHA/4261/2004 para prorrogarlo automáticamente. De hecho aún se encuentra vigente el PM de 2005, salvo la modificación introducida en su apartado 8 por la Orden ECC/2388/2014, de 28 de noviembre, dedicado a los Anticipos de disposición de fondos.

---

<sup>201</sup> Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, BOE núm. 234, de 29 de septiembre de 1988.

¿Esto qué significa? Que el Estado está otorgando al Presupuesto monetario una mayor estabilidad temporal de la que se deduce de su norma jurídica reguladora.

No creemos comparable el PM del Estado con los tres instrumentos de planificación comentados anteriormente para la Administración Local, y consideramos que el PDF de un Ayuntamiento, como disposición normativa que nace sin límite temporal, continuará vigente hasta tanto este se modifique. No tiene que procederse preceptivamente a una aprobación cada año del PDF, por lo que no compartimos el criterio al que parece llegar Malavia Muñoz cuando equipara el PDF local con el Presupuesto Monetario Estatal (Manual de Tesorería de las Corporaciones Locales, 2017, págs. 197-202).

Creemos que el PDF es un instrumento de planificación (jurídica) de la Tesorería municipal y establece normas sobre el orden de prioridad de los pagos de manera permanente. Como disposición administrativa que es, para que entre en vigor y produzca efectos debe publicarse en el *Boletín Oficial de la Provincia* conforme establece el artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Una vez publicado, las normas de priorización de pagos que contiene adquieren vigencia hasta su modificación. La esencia de toda norma jurídica es mantenerse en el tiempo por razones de seguridad jurídica y conocimiento de todos los afectados, por lo que carece de sentido la aprobación periódica que realizan muchos ayuntamientos del PDF cada año, siendo, además, el mismo documento, sin variación alguna. No compartimos esta periódica aprobación anual del PDF, lo cual no significa que no se pueda modificar, o incluso derogar y aprobar otro distinto, circunstancia que se debió de producir, al menos, cuando se modificó el artículo 135 de la CE. Esto no impide, por otra parte, lo cual sería deseable, que el Tesorero enseñara el PDF al Alcalde que surja tras cada elección, por si este desea mantener el PDF existente o efectuar alguna modificación al mismo.

De idéntica forma opina Pérez Luque (2002) cuando, al hablar de la naturaleza del plan de disposición de fondos de la Tesorería señala: “Sin lugar a dudas, y sin tener que pensar en exceso, el PDFT es un reglamento interno, que sirve para organizar el funcionamiento de un servicio burocrático-administrativo. Es uno de los llamados Reglamentos *ad intra*”. Continúa diciendo que “No es un instrumento de imposible

modificación. Todo lo contrario. Los reglamentos pueden ser modificados y deben serlo, cuando no son acordes con la realidad social y jurídica. Este también, pero siempre dentro de sus límites legales, sin excederlos”.

**15.19. ¿Cuál es el órgano municipal competente para aprobar las datas de obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados?**

El problema detectado se centra en la anulación de numerosas obligaciones reconocidas u órdenes de pago antiguas, que, por muchas y diversas circunstancias, no se han podido satisfacer: importes de pequeño valor poco relevantes, empresas desaparecidas, desacuerdo entre los herederos, perceptores en el extranjero, ilocalizables, etc. Siendo estos pagos de muy distinta naturaleza, desde facturas comerciales, subvenciones, expropiaciones, devoluciones de tributos, devoluciones de garantías en metálico, etc., al Ayuntamiento le resulta imposible pagar por culpa no achacable a la Administración, sino, generalmente, al tercero.

Son principalmente dos las dudas que se plantean al tramitar estos expedientes: ¿cómo computar los plazos?, ¿desde dónde?, y ¿quién es el órgano municipal competente para su aprobación?

La primera cuestión a resolver es fijar la fecha de inicio: ¿a partir de qué fecha iniciamos el cómputo para que corra el plazo de prescripción? Si el Ayuntamiento hubiera notificado la obligación reconocida al tercero, o notificado el pago ordenado, actos que no se suelen practicar, como se ha constatado en la encuesta (pregunta 42, el 83 % no notifica las obligaciones reconocidas; pregunta 43, el 86 % no notifica el pago ordenado), tendríamos esta actuación administrativa desde la que podríamos arrancar para iniciar el cómputo del plazo de prescripción. Pero lo más normal es que no se notifique cuando se aprueba su factura, ni mucho menos cuando se la ordena el pago, circunstancia que acarrea consecuencias. Esta incorrecta praxis administrativa, que confiamos se corregirá con la implantación de la Administración Electrónica, lleva a los gestores de estos expedientes de prescripción a publicar un anuncio en el BOP que haga las veces de notificación colectiva a

los terceros que se van a ver perjudicados por esta declaración, mostrando que se inicia el expediente y dando plazo de alegaciones para que los interesados puedan manifestar lo que consideren. En beneficio del interesado se computa el inicio de la prescripción desde la última actuación administrativa existente: la orden de pago, normalmente soportada en el documento contable P. Si se contara el plazo, por ejemplo, desde que prestó el servicio o presentó la factura saldría perjudicado al tener esta una fecha más antigua.

En cuanto a cuál es el órgano municipal competente para su aprobación, las opiniones sobre la competencia están divididas entre el Alcalde-Presidente y el Pleno de la Corporación. A este respecto, parte del colectivo de FHN sostiene que la competencia recae en el Pleno basándose en un informe del Tribunal de Cuentas en donde, al parecer, se indicaba que la competencia radicaba en el Pleno. Realizados varios intentos no hemos podido localizar dicho informe, incluso dirigiéndonos directamente a los empleados encargados de la fiscalización de corporaciones locales del Tribunal, que especulan situándolo previsiblemente en tiempos pretéritos de cuando se requería a las corporaciones que con la Cuenta General se aportara relación de obligaciones prescritas aprobadas por el Pleno. No obstante, como sabemos, el Tribunal de Cuentas no atribuye competencias, sino que, a lo sumo, como máximo órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera de las EELL, puede efectuar recomendaciones.

Nosotros mantenemos un criterio diferente, decantándonos por atribuir la competencia al Alcalde por lo siguiente:

1º.- Los acuerdos y resoluciones deben ser adoptados por los órganos a quienes las leyes atribuyan dicha competencia; si un Ayuntamiento se encuentra dentro del régimen ordinario o común le resulta de aplicación el artículo 21.1.s de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases sobre el Régimen Local que contiene una cláusula de competencia residual a favor del Alcalde. Y si resultase de aplicación la normativa reguladora de los municipios de gran población, también recaería la competencia en el Alcalde, porque al no estar específicamente atribuida a ningún otro órgano municipal resulta igualmente de aplicación la cláusula residual de competencias a favor del Alcalde prevista en el artículo 124.4.ñ de la misma Ley.

El reparto competencial es claro, y la cláusula residual de competencias dispone que las que no estén específicamente asignadas a un órgano corresponden al Alcalde y no al Pleno. Algunos FHN conjeturan con que gozan de mayor preeminencia y relevancia los acuerdos que son adoptados por el Pleno, y ante un asunto dudoso, que pudiera ser conflictivo, prefieren llevarlo a este porque perciben mayor apariencia de seguridad entendiendo que al estar integrado por todos los miembros de la Corporación goza de un halo de validez superior, olvidando la cláusula legal de atribución residual de competencias y, lo que es más importante, que no existe jerarquía entre los diferentes órganos municipales y que la competencia es irrenunciable y que deberá ser ejercida por los órganos que la tengan atribuida.

2º.- Además de la competencia residual del Alcalde anteriormente apuntada, pueden aportarse otros criterios que avalarían la atribución de esta competencia al Alcalde, como:

2.A) *Qui potest plus, potest minus* (quien puede lo más, puede lo menos). Si el Alcalde puede aprobar facturas y reconocer obligaciones (arts. 185.2 TRLRHL, y 60 del RD 500/1990), lo que implica que surja un pasivo en contra del Ayuntamiento por el que este se compromete a hacer frente al pago de esas deudas para con unos terceros en un determinado plazo, por qué no va a poder declarar la prescripción, si, además, la prescripción se ha de aplicar de oficio (parte de la doctrina manifiesta que no se aprueba, sino que simplemente “se declara” cuando concurren los elementos temporales), sin que exista un acto discrecional, sino un acto consistente en una declaración reglada. Es decir, si el Alcalde ha sido el órgano unipersonal que ha ocasionado el nacimiento del derecho a favor del tercero y la consecuente obligación del Ayuntamiento a pagarle, ¿por qué no va a poder anular esta obligación mediante la prescripción, la cual simplemente conlleva una declaración tras la verificación del elemento fáctico al que se atribuyen consecuencias jurídicas inmediatas?

2.B) La técnica de reducción al absurdo. Para demostrar la validez o invalidez de nuestro razonamiento podemos acudir a la prueba por contradicción o prueba *ad absurdum*. De esta forma, para comprobar si una proposición es inválida estimamos, como punto de

partida, que dicha premisa es cierta, y si la derivación final es una contradicción, se concluye que la proposición original es falsa y el argumento es inválido. Así, podemos empezar preguntándonos: ¿Todas las anotaciones contables que afecten a ejercicios cerrados deben ser aprobadas por el Pleno, o tan solo las obligaciones? Afectan a la contabilidad de ejercicios cerrados tanto la anulación de derechos como la anulación de obligaciones. Si presumimos, por lo tanto, de que tienen que ser aprobadas por el Pleno (y dictaminadas previamente por la Comisión correspondiente), todas las anulaciones de derechos de ejercicios cerrados que diariamente se vienen produciendo en las unidades gestoras de ingresos municipales (gestión tributaria, recaudación, múltiples unidades gestoras..) que a lo largo del ejercicio corriente anulan multitud de derechos de ejercicios cerrados, devendría impracticable este proceder, sospechando una paralización y bloqueo de la administración al llevar al Pleno el conocimiento de estos asuntos. Tal proceder supondría la paralización en la tramitación de bajas y la inundación al Pleno de asuntos meramente operativos que requieren pronta resolución y no admiten demoras, impidiendo una agilidad en la gestión y chocando con el principio constitucionalmente consagrado de eficacia administrativa.

¿Y si nos ciñéramos solo a la anulación por el Pleno de las obligaciones, y no de los derechos, de los ejercicios cerrados, deberían rectificarse las Cuentas generales de todos y cada uno de los ejercicios anteriores afectados? ¿Deben adoptarse acuerdos plenarios para modificar las cuentas de los ejercicios anteriores? Estas preguntas retóricas deben llevarnos a cavilar en la dirección de una respuesta juiciosa y sensata.

2.C) La propia contabilidad, su funcionamiento y operativa. Los principios de devengo y de registro por los que se rige la contabilidad obligan a anotar las operaciones en el momento temporal en el que se producen. Si es en este preciso ejercicio cuando se declara la prescripción de unas obligaciones, es en ese preciso momento cuando deben recogerse tales apuntes, aunque afecten a ejercicios ya cerrados, recalando la competencia de aprobación de tal expediente en el Alcalde, como anteriormente se ha citado. De ahí que mantengamos que la prescripción de obligaciones no afecta a Cuentas Generales de otros años que ya fueron aprobadas, sino que afectará a la del año en que se apruebe.

Frente a algunas Intervenciones municipales que, como decíamos al principio, sostienen que el órgano competente es el Pleno porque se produce una alteración de los

datos ya contenidos en una Cuenta general aprobada por este y, en consecuencia, debe ser este mismo órgano el que apruebe los expedientes de prescripción de obligaciones de ejercicios cerrados, traemos a colación un extracto del informe evacuado por el Servicio Jurídico del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina<sup>202</sup>:

... hay que distinguir la Cuenta general como documento, que refleja una gestión municipal en los aspectos económicos, financiero, patrimonial y presupuestario, de los concretos datos y apuntes contenidos en la misma, cada uno de los cuales en relación con las obligaciones pendientes, tanto de cobro como de pago, será expresivo de una relación jurídica viva entre un sujeto y el Ayuntamiento.

En base a esta distinción entre la Cuenta general como documento y los concretos apuntes que contiene expresivos de relaciones jurídicas vivas, deriva o se deduce un distinto régimen jurídico para los actos modificatorio de ambos: de tal forma que una modificación de la Cuenta general como documento, derivada de alegaciones, reclamaciones o errores en la misma, solo puede producirse en el procedimiento para su aprobación y por el órgano competente para su aprobación, en tanto que no tendrán la consideración de modificaciones a la cuenta general aquellos cambios que se produzcan en el contenido de las obligaciones de pago o ingreso reflejadas en dicha cuenta, que se sustanciarán por el procedimiento específico de la obligación a que se refieran y serán resueltos por el órgano competente que corresponda.

En este caso concreto, las modificaciones en las obligaciones por derechos reconocidos que figuran en la Cuenta general, ya sean de ejercicios vencidos o no, deben seguir el procedimiento que corresponda a la relación jurídica viva de la que provenga y serán acordadas por el órgano competente que declaró la misma, y en caso de no atribución expresa por el Alcalde conforme a la cláusula residual de atribución de competencias.

En este sentido, el acto administrativo que declara una situación determinada (prescripción) en una relación jurídica de la que ha nacido una obligación, se produce en el procedimiento de esta relación jurídica, con arreglo a la regulación de la misma y por el órgano competente que la declaró, sin perjuicio de que sus efectos se transmitan a los registros contables en los que aquella figura, modificándolos. O lo que es lo mismo, el acto no es modificatorio de la Cuenta general, sino que tiene efectos sobre su contenido.

Podría entenderse que al contemplarse dichas obligaciones de pago en la Cuenta general a presentar en cada ejercicio para su aprobación por el Pleno, sería este órgano el competente para la aprobación de la prescripción y baja de dichas obligaciones de pago, pero ello, lejos de ser así, equivaldría a trasladar a este órgano la competencia sobre el régimen jurídico de cada una de las previsiones que esta Cuenta general contiene, lo que no está justificado cuando de lo que se trata es de resolver cuestiones atinentes al régimen jurídico vigente de cada una de las distintas obligaciones en ella contempladas. Por lo demás, no tendría fundamento que la

---

<sup>202</sup> Expediente nº 69/2017 TES tramitado por la Tesorería Municipal, sobre prescripción colectiva de obligaciones reconocidas pendientes de satisfacer a los acreedores/proveedores municipales de los ejercicios 2003 a 2011.

declaración sobre cuestiones de derecho suscitadas en estas relaciones jurídicas, como en este caso la prescripción, quedará al albur de una votación en el Pleno (López Abarca, 6 de noviembre de 2017).

La prescripción es una de las causas de extinción de obligaciones de presupuestos cerrados contempladas por la legislación. En este caso se produce la extinción de las obligaciones reconocidas porque sus acreedores legítimos o sus derechohabientes no han reclamado el pago durante el plazo legalmente determinado. La declaración de la prescripción se producirá siempre de manera posterior al cierre del ejercicio en el que se reconoció la obligación, no pudiendo considerar, en ningún caso, que dicha declaración de prescripción supone una reformulación o ajuste, tanto de la cuenta general del ejercicio en el que se reconoció como la de cada uno de los ejercicios a los que ha pertenecido como parte de obligaciones de ejercicios cerrados.

Así, la contabilidad local registra estos expedientes en las Cuentas Anuales de cada ejercicio en que son aprobados.

El Consultor, al tratar el tema de cuál es el órgano municipal competente en los expedientes de modificación del saldo inicial de los derechos reconocidos y anulación de derechos reconocidos de presupuestos cerrados, llega a la conclusión de que, en todos los casos, el órgano competente es el Alcalde. Dice así:

A pesar de lo anteriormente expuesto, el Tribunal de Cuentas insiste en pedir los acuerdos plenarios mediante los cuales se han modificado los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, aunque suponemos que lo hace basándose en lo establecido por la Circular de la Dirección General de Administración Local de 5 de noviembre de 1971 (EC 1425/71), que habilitó una fórmula excepcional para los "expedientes de baja por rectificación para de contraído", donde sí se exigía acuerdo corporativo adoptado al tiempo de aprobarse la liquidación, aprobando la relación de bajas.

En resumen, será competencia del Alcalde, en todos los casos, adoptar el acuerdo administrativo necesario para la rectificación del saldo inicial de derechos reconocidos así como para la anulación de derechos reconocidos de ejercicios cerrados (El Consultor, 15 de junio de 1994).

Indagando sobre la referencia señalada en dicha consulta al "acuerdo corporativo", vemos que la Circular de 5 de noviembre de 1971 citada se remite a las circulares de 18 de julio de 1959 y de 17 de junio de 1969, que a su vez reenvían a otros textos normativos como son la Circular de 1 de diciembre de 1958, la Circular de 13 de julio de 1959, la

Resolución de la DGAL de 11 de julio de 1957, y la Orden de 27 de enero de 1979. Buceando en estas disposiciones encontramos la clave que da respuesta a nuestras dudas: el artículo 5º.2 de la Circular del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales (del Ministerio de la Gobernación) sobre liquidación del ejercicio y cuentas<sup>203</sup> establece:

Para dar de baja en resultas derechos y obligaciones que se consideren prescritos, se tramitarán los oportunos expedientes teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 796 de la Ley de Régimen Local<sup>204</sup> y 292 a 294 del Reglamento de Haciendas locales.

Y es ahí, en el capítulo XIII del Título III del Decreto de 4 de agosto de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de Haciendas Locales del Ministerio de la Gobernación titulado “De la prescripción”, en donde se regula, en los artículos 292 a 294, todo lo relativo a esta figura, estableciendo que la aprobación de estos expedientes compete al Pleno del Ayuntamiento al mencionar, en el artículo 294.3, que “La relación definitiva, con la propuesta del Interventor, formará cabeza del expediente que instruirá el Secretario y resolverá la Corporación.”(Corporación equivale a Pleno).

Querer mantener en la actualidad la vigencia del Reglamento de Haciendas Locales de 1952, y en base a este Reglamento sostener la competencia del Pleno, nos parece anacrónico, contrario a la autonomía municipal y a la jerarquía de fuentes, lo cual implicaría, a su vez, no tener en cuenta las disposiciones derogatorias de la Ley 7/1985 (que deroga expresamente en su letra a) “La Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955”), así como la derogatoria de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la que el legislador pretendió la derogación total de cuantas normas venían rigiendo hasta esa fecha en esa materia, de tal forma que no pudieran ser invocadas en la nueva situación, contenido que actualmente se encuentra integrado en el TRLHL, lo que nos lleva a concluir que el órgano municipal es el

---

<sup>203</sup> De fecha 1 de diciembre de 1958, publicada en el BOE nº 8 de fecha 9 de enero de 1959.

<sup>204</sup> Por Decreto del Ministerio de la Gobernación de 24 de junio de 1955 se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1949 y 3 de diciembre de 1953, BOE 10 de julio de 1955.

Alcalde, y que esta competencia no se ve alterada por el hecho de que se pudieran ver afectadas cuentas de ejercicios cerrados, pues la prescripción de obligaciones no perturba a las cuentas de otros años que ya fueron aprobadas, sino que atañerá a la del año en que se apruebe, y en ella deberá incluirse conforme señala la Orden HAP/1781/2013 para la formulación de las Cuentas Anuales, pues “Los hechos posteriores al cierre del ejercicio que pongan de manifiesto condiciones que no existían al cierre del mismo, no supondrán un ajuste en las cuentas anuales”.

### **15.20. ¿Es el Tesorero Local un órgano directivo?**

El Tesorero de una Entidad Local es un órgano administrativo unipersonal que dicta actos administrativos con efectos frente a terceros. La consideración de órgano la tenemos, entre otros, en los artículos 5.1.a, la Disposición adicional 4ª, 2.d y la Disposición adicional octava del 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, sin perjuicio de la singular regulación de funcionamiento que pudiera darse en virtud de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 02/10/2015), y del título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 03/04/1985), para los ayuntamientos a los que resulte de aplicación el régimen de municipios de gran población.

Las dudas se generan cuando nos preguntamos si el Tesorero es órgano directivo o no. Esta calificación es relevante sobre todo en los municipios considerados de gran población, aquellos a los que resulta de aplicación el título X de la LRBRL.

Serrano Pascual y Teruel Melero (2000, pág. 11) distinguen, además, entre “funciones directivas” y “habilidades directivas”, y exponen que el auténtico directivo es el político electo, y que los funcionarios que asuman una mayor responsabilidad deben desplegar unas habilidades directivas.

Si consideramos que un directivo local es la persona que tiene a su cargo la dirección y el mando de una dependencia administrativa; que desempeña tareas de planificación, coordinación, administración, programación y orientación; que prevé las diferentes

alternativas o situaciones posibles para anticiparse a los acontecimientos y dirigir al equipo que lidera en la toma de decisiones para la consecución de los objetivos; que es responsable del funcionamiento de su área, y que, específicamente, atiende al volumen de fondos que organiza y custodia como Jefe del Servicio de Gestión y Recaudación Tributaria que dirige y con la dimensión del equipo humano que coordina, no nos queda más remedio que reconocer que los tesoreros de las entidades locales ejercen y llevan a cabo todas las tareas citadas, siendo, en consecuencia, directivos locales.

“Aunque no hay reconocimiento legal expreso del ejercicio de esas funciones por los habilitados nacionales..., sin embargo, el marco normativo actual es claramente insuficiente” (Ávila Cano, 2012, pág. 375), y cuando se ha procedido a regular algo en esta materia, al menos para los municipios de gran población a través del artículo 130 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que señala cuáles son en dichos municipios los órganos superiores y directivos, solo han sido considerados como tales (dentro de los habilitados nacionales) a los secretarios e interventores, habiéndose olvidado de incluir a los tesoreros.

Este régimen que dispone qué órganos tienen carácter directivo con omisión de los tesoreros municipales, no modifica el régimen directivo de sus funciones que con carácter básico establece el artículo 92.1 de la LRBRL, en relación con el artículo 2.1 y 2 del RD 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, y que antes establecía el RD 1174/1987.

Como es sabido, el objetivo de la Ley 57/2013, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, era establecer un régimen especial para aquellos municipios que, por su gran población o por tener características singulares, su régimen de organización y funcionamiento era claramente insuficiente en el régimen local común. En este sentido la Exposición de Motivos, II, párrafos 3º y 4º, es clara cuando dice:

En definitiva, contemplado globalmente y teniendo en cuenta el conjunto de municipios españoles de gran población, no puede decirse que el régimen jurídico local haya respondido hasta ahora en un grado suficiente a las necesidades

específicas de los municipios altamente poblados [...] Precisamente por ello, el Gobierno, a través del Ministro de Administraciones Públicas, envió a la Comisión de Entidades Locales del Senado en octubre de 2001 un detallado Informe sobre las Grandes Ciudades, que ha servido de base a un amplio debate para coadyuvar a la delimitación de tales fenómenos urbanos y de las necesidades específicas de su gobierno y administración, cuyas conclusiones deben ser tenidas en cuenta en la reforma del régimen local español. Fruto de todo ello es el nuevo modelo orgánico-funcional previsto en esta ley para los municipios con gran población.

Por lo que concierne a los funcionarios con habilitación nacional, como elementos estructurales de la organización administrativa de las entidades locales, los configura como órganos directivos en su artículo 130, precisamente porque las funciones que desempeñan están conformadas como de carácter directivo y superior con carácter básico en el art. 92.1 LBRL, lo que significa la atribución de la responsabilidad administrativa de dichas funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales. Sin embargo, sin que haya existido una modificación del carácter de dichas funciones, ni un pretendido cambio explicado ni justificado en la Exposición de Motivos, en dicho precepto no aparecen expresamente los funcionarios que desempeñan la Tesorería municipal.

Las funciones reservadas a la Tesorería municipal contempladas en el actual artículo 2.1 del RD 128/2018, reiteran la regulación del artículo 92.1 LBRL, y ya de forma explícita en su número 2 dispone que quien ostente la responsabilidad administrativa de dichas funciones "... tendrá atribuida la dirección de los servicios encargados de su realización...". Así, en el artículo 5.1.a atribuye a la Tesorería Municipal "La titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad local". Esta regulación es la misma que antes establecía el RD. 1174/1987, que a estos efectos solo ha sido actualizada por el nuevo estatuto de los funcionarios con habilitación nacional.

Es por ello que no puede obedecer sino a una omisión involuntaria del legislador (no hay indicio de tal cambio ni explicación en la Exposición de Motivos, lo que hubiera sido preciso si la voluntad era modificar en estos municipios el régimen de estos funcionarios), que en los municipios de gran población —por definición, de mayor responsabilidad en las funciones de los habilitados nacionales— se haya omitido al Tesorero municipal entre los órganos de carácter directivo y sí se haya incluido a los secretarios y a los interventores, y también al Titular del Órgano de apoyo al Secretario de la Junta de Gobierno Local.

La Ley no ha querido rebajar el rango de las funciones públicas necesarias con carácter básico de los tesoreros en estos municipios, dado que con ello estaría infringiendo el dictado básico del art. 92.1 LBRL, además de clasificar las funciones públicas por la norma de organización (art. 130), lo que es impropio a la naturaleza de estas normas.

Abunda en la consideración como una omisión involuntaria del legislador el hecho de que en los municipios de gran población el volumen y la complejidad de las funciones que los artículos 2 y 5 del RD 128/2018 atribuyen a la Tesorería Municipal es muy superior al de los municipios de régimen común, por lo que carecería de sentido que en aquellos no tengan la consideración de órgano directivo y en estos sí por razón de las funciones que ejercen. ¿Qué otro carácter puede tener el Tesorero municipal en los municipios de gran población cuando las funciones que la Ley le asigna tienen la consideración de carácter directivo? ¿Quién es el órgano directivo que ejerce estas funciones en dichos municipios?

La paradoja de que no venga expresamente señalado en la norma que los tesoreros sean considerados como órgano directivo ha ocasionado que el Ministerio de Hacienda y Función Pública<sup>205</sup> haya denegado la autorización de la libre designación del puesto de Tesorero General de la Diputación de León, vulnerado así, entendemos, la normativa y la jurisprudencia que atribuyen el carácter directivo y de especial responsabilidad a los puestos principales de Secretaría, Intervención y Tesorería. A este respecto, Serrano Pascual y Teruel Melero indican:

Resulta difícil de entender que se quiera justificar por el legislador la opción por la libre designación en atención al carácter directivo de las funciones o a la especial responsabilidad en los puestos indicados.

... el nivel directivo es más indudable, si cabe, en una pequeña Corporación, en la que la propia realidad de las cosas hace que este funcionario deba asumir un protagonismo directivo que puede no tener en las grandes Corporaciones...

Es un contrasentido que se haya producido un cierto vaciamiento en el contenido de los puestos de habilitación nacional en las grandes Corporaciones y que, por otro lado, se intente justificar su nivel directivo y de responsabilidad en éstas para ejercer la opción de la libre designación.

---

<sup>205</sup> Existen dos Resoluciones del Ministerio de Hacienda de fecha 21 de diciembre de 2016. La primera, autoriza la utilización de la libre designación para la provisión del puesto de Intervención y la segunda deniega la utilización de dicha forma de provisión para el puesto de trabajo de titular de la Tesorería de la Diputación Provincial de León.

Nosotros mantenemos que en esta modificación legislativa ha pesado de un modo decisivo el lobby de las grandes Corporaciones, se ha hecho la misma desconociendo la realidad de nuestros Ayuntamientos y no se ha planteado con carácter de generalidad en el resto de Entidades locales, porque ello supondría desmoronar un pilar clave en la Administración local española, volviendo al siglo XIX en aras de una pretendida y engañosa modernidad (Las funciones directivas en las entidades locales, 2000, pág. 111).

El sentido lógico de la cuestión determina que esta omisión obedece a un error involuntario del legislador que debe ser integrado, sin mayores esfuerzos interpretativos, en la normativa de aplicación a los municipios de régimen común y, por analogía, a la consideración que la ley otorga al Secretario, al Interventor y al órgano de apoyo al Secretario de la Junta de Gobierno Local, como órganos de carácter directivo por razón de las funciones de tal carácter que a todos ellos, sin distinción, la Ley les atribuye. Marcos Oyarzun manifiesta:

... los funcionarios con habilitación nacional ejercen, en sentido lato y sin mayores precisiones, funciones de carácter directivo en sus respectivas Corporaciones. La llegada de los “cuerpos nacionales” en la Administración local, al margen de las importantes funciones de control de legalidad, siempre han estado, y están, directamente imbricadas con la dirección de los servicios administrativos de la Corporación. [...] La consideración, fuera de toda duda, de estos funcionarios como directivos públicos, ha de realizarse desde su articulación con el resto de personal de la dirección pública local... (2002, pág. 309).

En este mismo sentido, Llavador Cisternes y Llavador Piqueras afirman que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1 LRJSP, los FHN tienen la naturaleza de órganos administrativos, y que, además, por la naturaleza de sus funciones reseñadas en el RD 128/2018, ejercen funciones directivas, por lo que no hay razón para considerarlos órganos directivos en un municipio de gran población y no en uno de régimen común (2018, pág. 178). Estos autores establecen tres círculos de funciones directivas en la función pública: un primer círculo de dirección política, un segundo círculo de dirección político-administrativa, y un tercer círculo de dirección burocrática. En el ámbito local en el primero estarían los alcaldes y el equipo de gobierno, por la visión estratégica que hay que imprimir; el segundo se encuentra altamente implicado en la formulación de políticas y programas, por lo que consideramos que podrían tener aquí cobertura los coordinadores y directores de áreas de los municipios de gran población; por último, en el tercer círculo se encuentran los funcionarios superiores que han accedido tras un proceso de desarrollo profesional a estos

cargos. Aquí, mencionan, se encuentran comprendidos los FHN, a los que la norma atribuye expresamente<sup>206</sup> la función de dirección de sus servicios.

Cholbi Cachá (2004) también se plantea, aún con mayor extensión, el porqué de la no calificación de directivo a quien ejerza las funciones de contabilidad, tesorería, e incluso recaudación:

Como vemos, muchas preguntas sin una respuesta fácil. En principio, al tratarse de funciones reservadas todas ellas, deben ser ejercidas por habilitados nacionales pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, pero no tengo respuesta a la intención del legislador de no considerar cargo directivo a quien ejerza las funciones de contabilidad y tesorería e, incluso, recaudación de cualquier tipo de ingreso de derecho público de naturaleza tributaria o no, mientras que sí será cargo directivo si se crea el órgano de gestión tributaria que engloba facultades de recaudación. Cómo se puede justificar este distinto tratamiento cuando las facultades son las mismas y la única diferencia es la creación o no de un órgano por el Pleno (pág. 1564).

Ante la carencia y el vacío normativo que concurre en la actualidad en España de un modelo de directivo público profesional, FEDECA<sup>207</sup> propuso en septiembre de 2018 la aprobación del Estatuto del Directivo Público con la presentación de un borrador que intenta fortalecer la neutralidad política de estos funcionarios, y que aspira a dotarles de independencia, neutralidad, estabilidad y eficacia, para acabar con “el dedazo y la rotación” que se da en estos puestos de alta dirección.

---

<sup>206</sup> Art. 2.2. RD 128/2018. “Quien ostente la responsabilidad administrativa de cada una de las funciones referidas en el apartado 1 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”.

<sup>207</sup> Federación de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado.



## CAPÍTULO IV

### SITUACIÓN DE LA TESORERÍA DE LAS CORPORACIONES LOCALES

#### 16. EXPERIENCIA DE UNA MUJER PIONERA EN LA TESORERÍA LOCAL

##### 16.1. La mujer en la Tesorería de las Entidades Locales

En el análisis de la evolución legislativa de los tesoreros de las entidades locales que, como se recordará, abarca desde 1812 a 2018, nos llamó la atención el requisito de *ser varón* exigido en las convocatorias para acceder al puesto de trabajo.

Recordemos que antes del establecimiento del acceso mediante pruebas selectivas, eran designados Secretarios y Depositarios ciudadanos nombrados por el Ayuntamiento, “por pluralidad de votos” (mayoría absoluta). No se tiene constancia de que, en esta etapa previa, alguna mujer haya ocupado estos puestos.

Tras el establecimiento de las pruebas selectivas la mujer podría reunir las mismas capacidades y títulos que el varón, pero la norma le vetaba el acceso a estos puestos al no permitirle presentarse a la oposición.

Es en la convocatoria de acceso a interventores de fondos de 1966<sup>208</sup> la primera vez que acceden tres mujeres al Cuerpo de Interventores de Fondos. Son: Josefa Domínguez Clemares, María del Pilar García Docio, y María Concepción Alegre Espinosa, con el puesto de clasificación respectiva de 7º, 11º y 12º lugar en la lista de los 47 aprobados<sup>209</sup>.

---

208 Resolución del Instituto de Estudios de Administración Local de 26 de agosto de 1966 por la que se convoca oposición de acceso a los cursos de habilitación de Interventores de Fondos de quinta categoría de Administración Local, BOE núm. 226, de 21 de septiembre de 1966.

209 Resolución del Instituto de Estudios de Administración Local de 3 de abril de 1968 por la que se publica la relación de los señores que han obtenido con fecha 5 de abril actual el título de Interventor de fondos de quinta categoría de Administración Local por orden de salida de la Escuela Nacional de Administración Local, procedentes de la oposición convocada con fecha 22 de agosto de 1966, BOE núm. 121, de 20 de mayo de 1968.

Por aquella fecha el acceso al Cuerpo de Interventores y al de Tesoreros se realizaba de manera independiente mediante oposiciones distintas. Más adelante se unificaría el acceso a dichos cuerpos en una oposición única al tener ambos el mismo temario.

La primera vez que acceden mujeres al Cuerpo de Depositarios se produce con la Resolución del Instituto de Estudios de Administración Local de 23 de abril de 1968 por la que se publica la relación de los “señores” que han obtenido con fecha 5 de abril el título de Depositario de Fondos de quinta categoría de Administración Local, por orden de salida de la Escuela Nacional de Administración Local, procedentes de la oposición convocada con fecha 6 de septiembre de 1966. Las mujeres que acceden son dos: María Ángeles Saíz Calvo y María Jesús Echegaray Quirós, que ocupan los puestos números 11º y 16º de la lista de 39 aprobados, conforme obra publicado en el BOE núm. 121, de 20 de mayo de 1968.

Un primer tratamiento del aspecto de género en este campo de la Tesorería e Intervención de las entidades locales se avanza en el libro de Carrasco Belinchón, que realiza un estudio sobre la mujer en la vida local española, tanto en su faceta política (alcaldesa o concejala), como en su faceta funcionarial (en todos los distintos niveles de la administración local, incluido los funcionarios de habilitación nacional), a partir de dos encuestas efectuadas en 1973 y 1974 entre las funcionarias locales, de las que “se deduce un conjunto de conclusiones de un manifiesto interés práctico” (1975, pág. 19).

Considera este autor que la incorporación de la mujer a la función pública local viene impulsada por varios acontecimientos de relevancia internacional:

La Declaración de 1975 por las Naciones Unidas como «Año Internacional de la Mujer», con el fin de fomentar y acentuar la integración femenina en el esfuerzo global del desarrollo, ha provocado una serie de reacciones y ha promovido un conjunto de acciones de un significado muy diverso, que merecen toda especial atención y consideración (Página 11).

Hay que destacar que la preocupación de las Naciones Unidas por el tema arranca, por lo menos, de 1963, cuando su Asamblea General dispuso el estudio del mismo, que plasmaría después en la «Declaración sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer», aprobada por dicha Asamblea en 1967, la que, al mismo tiempo, encargó a la «Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer» que promoviera, a través de todos los medios a su alcance, la aplicación de la citada Declaración... (1975, pág. 13).

En el artículo 10 de dicha Declaración en su apartado uno, cuyo contenido reproduce en el libro, señala: “Deberán adoptarse todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, casada o no, los mismos derechos que al hombre en la esfera de la vida económica y social...” Y en su artículo 11.2: “En consecuencia, se encarece a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los individuos que hagan cuanto esté de su parte para promover la aplicación de los principios contenidos en esta Declaración<sup>210</sup>.”

Más adelante, en la parte segunda de dicho libro, cuyo título es “La mujer en la función pública local” (que abarca los capítulos VII al XVI), estudia la problemática de la mujer en su incorporación a la Administración Local, su selección y formación, la acogida y el destino inicial, los traslados, la promoción, el régimen económico, el disciplinario, las relaciones humanas y las relaciones públicas. Algunas de las conclusiones que extrae el autor tras la explotación de la información obtenida en las encuestas, es la siguiente:

- “se reconoce sin limitaciones la igualdad de la mujer con respecto al hombre en cuanto a sus posibilidades de acceso. Esto supone un paso importante en la promoción femenina” (Página 105).
- “referente a las aptitudes femeninas para el desempeño de los puestos de trabajo la mayoría de las encuestadas consideran que la mujer es apta, igual que el hombre, para desempeñar cualquier puesto de trabajo” (Página 109).

No obstante el arrojado del texto en su momento histórico, se debe proceder a una lectura actualizada<sup>211</sup> que lleve a una profunda reflexión sobre los aún vigentes tópicos acerca de las supuestas peores condiciones de las mujeres para el trabajo en equipo. Además, aunque en el plano teórico existe una igualdad en derechos y obligaciones en cuestiones de género en el ejercicio de la función tesorera de las Entidades Locales, es preciso un decidido apoyo para que la igualdad no se limite solo al plano legal sino que sea el punto de partida que impida perpetuar la desigualdad material.

---

210 España introduciría esos cambios en su legislación mediante la aprobación de la Ley 14/1975, de 2 de mayo, sobre reforma de determinados artículos del Código Civil y del Código de Comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges.

211 Lectura actualizada porque en el libro de Julián Carrasco aún se sostienen y perpetúan tópicos como, por ejemplo, el que asevera una naturaleza “celosa, envidiosa y poco colaborativa en las mujeres”, llegando a afirmar que los celos de los hombres con sus compañeras son “coyunturales” (página 30); como si el hombre fuera bueno por naturaleza y la situación con la mujer le alterase, pero vuelve a su cauce de bondad con el tiempo, mientras que celos y envidias son condiciones “específicas” de la mujer y, por ello, estructurales.

## **16.2. Entrevista a Dña. Josefa Domínguez Clemares**

### **16.2.1. Introducción**

Transcurridos más de cuarenta años desde que se hiciera aquella encuesta, nos parece interesante mantener una entrevista personal con Josefa Domínguez Clemares<sup>212</sup>, a la que todos los secretarios, interventores y tesoreros llaman “Pepita”, que ha cosechado una enorme experiencia profesional y que ha culminado con su jubilación en marzo de 2014; querida y admirada por todo el colectivo de funcionarios de habilitación nacional, es una de las pocas mujeres que han ejercido responsabilidades en la función pública local en el periodo comprendido entre 1968 y 2014, cuarenta y seis años en los que escasas mujeres desempeñaban cometidos de responsabilidad en el área económica municipal.

Tras contactar con ella, la entrevista se formaliza el día 22 de noviembre de 2017, a las 17 horas. Nos encontramos en la cafetería del Hospital Quirón, de Pozuelo de Alarcón, con una hora y media por delante, antes de que la hagan unas pruebas rutinarias. Aunque el lugar y el contexto no son los más adecuados, creemos que se genera el suficiente clima de confianza para que la entrevistada pueda llegar a expresar sus sentimientos y se implique de manera personal en las respuestas, lo que posibilitará la consecución del fin último de la entrevista: “obtener el punto de vista subjetivo de la persona entrevistada, los significados de sus actos o apreciaciones, su perspectiva” (Moruno, Herranz, & Flores Martos, 2011).

En primer lugar le exponemos el motivo de la entrevista y que se origina dentro de la redacción de mi tesis doctoral, en donde está previsto un apartado específico para tratamiento y estudio de género, y para mostrar cómo la mujer ha desempeñado funciones de Intervención o Tesorería en las entidades locales.

---

212 Josefa Domínguez Clemares es una de las tres primeras mujeres Interventoras. Aprueba la oposición de Interventores y la de Depositarios el mismo año (en la convocatoria de 1966), pero opta por hacer el curso en la Escuela Nacional de Administración Local de habilitación para la Intervención, posponiendo el de Depositarios para 1971; este curso lo empezó en octubre de 1971 y lo finalizó en marzo de 1972, en el que obtuvo el título de Depositaria en ese año. Es integrante, en consecuencia, de la primera promoción en la que tres mujeres accedieron al Cuerpo de Interventores.

### 16.2.2. Ficha técnica de la entrevista

La ficha técnica de la entrevista es la siguiente:

- Tema: la mujer en el área económica de la Corporación Local desde 1966.
- Instrumento: entrevista personal abierta.
- Ámbito: nacional.
- Perfil de la encuesta: funcionaria jubilada con habilitación nacional del área económica de la Corporación Local.
- Procedimiento de selección: se le propone directamente para que participe en el estudio.
- Población: 3 mujeres funcionarias que acceden al Cuerpo de Interventores de Fondos en 1966
- Tamaño de la muestra: 1 funcionaria jubilada
- Fecha de realización: el 22 de noviembre de 2017
- Duración de la recogida de datos: de 17:00 h a 18:30 h

### 16.2.3. Formulario de preguntas contestadas

Pregunta 1 **¿Qué circunstancia personal le llevó a optar por esta carrera profesional?**

Conocí la Administración Local a través de mi trabajo en el antiguo Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, en las áreas de presupuestos y ordenanzas en donde se informaban estos, previamente a su aprobación por el Delegado de Hacienda, así como en jornada de tarde en la Mutualidad de Previsión de la Administración Local (MUNPAL). El personal de estos servicios lo aportaban las diputaciones provinciales, y yo había aprobado las oposiciones en la Escala Técnica de Contabilidad y Recaudación de la Diputación de Barcelona en el año 1957; desde entonces he estado vinculada al trabajo por el que tuve un conocimiento muy directo de la actividad municipal, no solo por el estudio de documentos, sino a nivel personal con los secretarios, interventores y depositarios que luego serían mis compañeros, por lo que me decidí a presentarme a las oposiciones de Interventor y Depositario cuando la normativa permitió presentarnos a las mujeres a oposiciones para estos cuerpos.

Pregunta 2 **¿Pertenece usted al Cuerpo de Interventores o Tesoreros de la Administración Local?**

Cuando los cuerpos estaban separados pertencí a los dos. Hice las dos oposiciones.

Pregunta 3 **¿Cómo accedió al cuerpo?**

Por oposición, ambas en el año 1967. Pero hice primero el curso de habilitación de interventores y en 1971 hice el de habilitación de tesoreros (entonces depositarios) de Administración Local.

Pregunta 4 **¿En qué año?**

Las oposiciones fueron convocadas en agosto del 1966 y el nombramiento el 5 de abril de 1968.

Pregunta 5 **¿Recuerda si en convocatorias anteriores se había permitido la presentación de mujeres?**

En la convocatoria de la oposición para Secretaria de Primera en el año 1964 aprobó una compañera, María Luisa López López, pero no he llegado a conocerla.

Pregunta 6 **¿Había muchas mujeres en su promoción?**

En mi promoción de interventores fuimos tres: María Pilar García Docio, Concepción Alegre Espinosa y yo. En la promoción de tesoreros (depositarios) fueron dos: María Ángeles Saiz Calvo y María Jesús Echegaray Quirós.

Pregunta 7 **¿Qué puestos ha venido desempeñando a lo largo de su carrera profesional?**

Interventora del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, Interventora del Ayuntamiento de Segovia, Interventora General de la Comunidad de Castilla León, Viceinterventora del Ayuntamiento de Burgos, Interventora del Ayuntamiento de Torreldones (Madrid) e Interventora del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, que es donde me jubilé.

Pregunta 8 **En el momento de tomar posesión en sus primeros destinos, ¿qué puesto ejerció?**

Fue en el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, como Interventora

Pregunta 9 **¿Existía alguna restricción legal en el ejercicio de sus competencias por ser mujer? En concreto, ¿el manejo de fondos?**

Ninguna.

Pregunta 10 **¿Existía alguna restricción de hecho en el ejercicio de sus competencias por ser mujer? En concreto, ¿el manejo de fondos?**

Ninguna. Y sinceramente ni con los políticos ni con los funcionarios tuve ningún problema. Eso sí, tenías que demostrar una preparación que estoy segura no se le exigiría a un hombre y mucha “mano izquierda” en el trato con los políticos y en especial con los funcionarios de tu departamento.

Pregunta 11 **Y en su vida particular, ¿existía alguna restricción sobre todo en la administración de los fondos?**

Hasta la reforma del Código Civil de 2 de mayo de 1975 el marido era el administrador de la sociedad de gananciales por lo que su firma se exigía en transacciones, retirada de efectivo, etc.

Pregunta 12 **En esa época, según su experiencia, ¿se producía la paradoja de que en el ayuntamiento tenía más amplitud de facultades que en su propia esfera personal?**

Desde luego, la comentada anteriormente. En mi vida personal, como mujer casada, no podía disponer de fondos sin la autorización de mi marido, y sin embargo en el Ayuntamiento, como Interventora, firmaba cheques, por ejemplo, de importe elevado sin restricciones de ningún tipo.

En las facultades que las normas legales atribuían a los interventores y tesoreros no había discriminación alguna.

Pregunta 13 **¿Existían diferencias retributivas en su puesto por el hecho de ser hombre o mujer?**

Ninguna.

Pregunta 14 **¿Existían diferentes competencias o responsabilidades según fuera hombre o mujer quien ocupara el puesto?**

Tampoco. Hubiera sido una aberración.

Pregunta 15 **¿Recuerda alguna anécdota curiosa que quiera mencionarnos?**

Siempre he intentado no hacer notar en nada el hecho de ser una mujer. Me ha parecido poco ético y, sinceramente, he percibido un respeto y un tratamiento idéntico a cualquier compañero.

Recuerdo en mi primer Ayuntamiento que a la salida de un Pleno un Teniente de Alcalde salió muy indignado porque “se han metido con Vd. siendo una señora”, a lo que le conteste: “se han metido con un Interventor, y si no quisiera que pasara eso estaría en mi casa haciendo calceta”.

Pregunta 16 **¿Cómo ha visto usted la evolución de la mujer desde que entró a formar parte de la Administración hasta nuestras fechas?**

Una tremenda evolución. En 1975 se creó un Gabinete en el Instituto de Estudios de Administración Local para estudiar los problemas de la mujer en la Administración Local en tres ámbitos: como política, como perteneciente a los Cuerpos Nacionales y como funcionaria. Hoy esto parece de hace tres o cuatro siglos. La mujer está en todos los ámbitos de la vida local, y sus problemas son los mismos que los de sus compañeros.

Pregunta 17 **¿Cree usted que en la actualidad se ha alcanzado la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito de la Administración Local?**

A mi entender en todas las administraciones sí la hay. La prueba es que en general hay tantas o más opositoras que opositores. Y no quiero ser feminista, pero ocupan en muchos casos los primeros puestos.

Pregunta 18 **¿Existe alguna función de la Tesorería que le hubiera gustado cambiar o mejorar durante el ejercicio de su profesión?**

Parece que a la vista del público, en general, la función de Tesorería está supeditada a la de Intervención; a mí me ha pasado el caso de que un ciudadano ha venido a quejarse del Tesorero como si yo fuera su jefe. Esto creo que tiene una explicación: en la Ley de Haciendas Locales las funciones de la Intervención están copiadas de las que la Ley atribuye a la Intervención General del Estado. Y en el Estado las funciones de Tesorería las tiene específicamente la Dirección General del Tesoro.

Pregunta 19 **Si cree que la Tesorería aporta algún valor estratégico a la Entidad Local, ¿podría mencionar cual considera el más importante?**

Importantísimo, especialmente el control de la función recaudatoria. No solo por la aportación de efectivo, sino también por el control de los datos a aportar para el buen funcionamiento de la actividad tributaria, y por los datos en sí.

#### 16.2.4. Resultados de la entrevista

La entrevistada manifiesta que no tenía limitación alguna en su capacidad de obrar en el ejercicio de su función, llegando a disponer de fondos municipales sin restricciones, firma de cheques y pagos por importes de millones de pesetas, mientras que, anecdóticamente, refiere que en su esfera personal necesitaba de la autorización de su marido, la firma de su esposo, para realizar pagos o extender cheques.

Las limitaciones a la capacidad de obrar de la mujer casada se contemplaban en el Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889, publicado en el BOE núm. 206, de 25/07/1889, el cual contenía una regulación en la que predominaba la decisión del marido sobre la del otro cónyuge, estableciendo unas restricciones en la capacidad de obrar de la mujer casada. Se reproducen los artículos de dicho cuerpo legal que contenían la discriminación comentada:

Artículo 57.

El marido debe proteger a la mujer, y ésta obedecer al marido.

Artículo 58.

La mujer está obligada a seguir a su marido donde quiera que fije su residencia. Los Tribunales, sin embargo, podrán con justa causa eximirla de esta obligación cuando el marido traslade su residencia a ultramar o a país extranjero.

Artículo 59.

El marido es el administrador de los bienes de la sociedad conyugal, salvo estipulación en contrario y lo dispuesto en el artículo 1.384. Si fuere menor de dieciocho años, no podrá administrar sin el consentimiento de su padre; en defecto de éste, sin el de su madre, y a falta de ambos, sin el de su tutor. Tampoco podrá comparecer en juicio sin la asistencia de dichas personas.

En ningún caso, mientras no llegue a la mayor edad, podrá el marido, sin el consentimiento de las personas mencionadas en el párrafo anterior, tomar dinero a préstamo, gravar ni enajenar los bienes raíces.

Artículo 60.

El marido es el representante de su mujer. Ésta no puede, sin su licencia, comparecer en juicio por sí o por medio de Procurador.

No necesita, sin embargo, de esta licencia para defenderse en juicio criminal, ni para demandar o defenderse en los pleitos con su marido, o cuando hubiere obtenido habilitación conforme a lo que disponga la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Artículo 61.

Tampoco puede la mujer, sin licencia o poder de su marido, adquirir por título oneroso ni lucrativo, enajenar sus bienes, ni obligarse, sino en los casos y con las limitaciones establecidas por la Ley.

## Artículo 62.

Son nulos los actos ejecutados por la mujer contra lo dispuesto en los anteriores artículos, salvo cuando se trate de cosas que por su naturaleza estén destinadas al consumo ordinario de la familia, en cuyo caso las compras hechas por la mujer serán válidas. Las compras de joyas, muebles y objetos preciosos, hechas sin licencia del marido, sólo se convalidarán cuando éste hubiese consentido a su mujer el uso y disfrute de tales objetos.

Nos encontramos, por lo tanto, en que podía darse una situación algo rocambolesca, como es que una mujer casada, en su esfera civil, no pudiera disponer de bienes ni firmar cheques, por ejemplo, sin la autorización o consentimiento de su marido, mientras que en su esfera laboral, si era Tesorera o Interventora de ayuntamientos, no tenía limitación alguna en su capacidad de obrar para el ejercicio de sus funciones, pudiendo firmar cheques sin restricción en cuantía ni necesidad de autorización marital alguna.

En el año de 1975, Año Internacional de la Mujer, en España dan frutos las reivindicaciones que se venían promoviendo para su equiparación, que tuvieron su nacimiento formal en la “Declaración sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1967, al sancionar la Ley 14/1975, de 2 de mayo, para reformar determinados artículos del Código Civil y del Código de Comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges, publicada en el BOE el 5 de mayo de 1975. Con este cambio legislativo se corrige esta desigualdad, equiparando a los cónyuges en su capacidad de obrar al desaparecer las limitaciones que soportaba la mujer casada, modificando los artículos 57 a 65, y todos aquellos preceptos de dicho cuerpo legal en los que se imponía la necesidad de una licencia marital para los actos de la mujer.

Art. 57. El marido y la mujer se deben respeto y protección recíprocos y actuarán siempre en interés de la familia.

Art. 58. Los cónyuges fijarán de común acuerdo el lugar de residencia. En su defecto, si hubiere hijos comunes, prevalecerá la decisión de quien ejerza la patria potestad, sin perjuicio de que a instancia del otro cónyuge pueda el juez determinar lo procedente en interés de la familia. En los demás casos, resolverán los Tribunales.

Art. 59. El marido es el administrador de los bienes de la sociedad conyugal, salvo estipulación en contrario.

Art. 60. El marido y la mujer menores de dieciocho años no podrán administrar los bienes comunes, cuando les corresponda, sin el consentimiento del otro cónyuge, si fuere mayor de edad. Si éste fuere menor de edad y, en todo caso, si se tratare de bienes privativos, el menor de dieciocho años no podrá administrar sin el consentimiento de su padre, en defecto de éste, sin el de su madre, y, a falta de ambos, sin el de su tutor.

Art. 61. En ningún caso, mientras no lleguen a la mayor edad, podrán el marido o la mujer, sin el consentimiento de las personas mencionadas en el artículo anterior, tomar dinero a préstamo, gravar ni enajenar los bienes raíces.

Art. 62. El matrimonio no restringe la capacidad de obrar de ninguno de los cónyuges. El casado menor de edad necesitará para comparecer en juicio, según los casos, el consentimiento de las personas mencionadas en los artículos 60 y 61.

Art. 63. Ninguno de los cónyuges puede atribuirse la representación del otro sin que hubiera sido conferida voluntariamente.

Con esta reforma se consigue la plena capacidad de la mujer en lo que se refiere a sus propios bienes y en la equiparación con su marido en cuanto a posibilidades de disposición, extremos igualitarios sobre los que ya se había avanzado en la normativa de selección de personal en las entidades locales, normativa que permitía que los puestos de secretarios, interventores y depositarios pudieran ser ejercidos sin que existiera limitación alguna por razón de sexo. La Administración pública local, en este caso, había sido pionera en este aspecto al anticiparse a la reforma del Código Civil.

Conviene añadir que la redacción que actualmente figura en estos artículos del Código Civil no se parece en absoluto a la anterior modificación reflejada; ahora, con contenido diferente, estos preceptos tratan otros aspectos distintos de la igualdad de género, señal de que el legislador parece haber superado y consolidado la igualdad entre hombre y mujeres, al menos en el plano teórico/jurídico.

Sobre el número de mujeres que vienen accediendo a ser FHN, Ávila Cano señala:

El acceso de la mujer al empleo y sobre todo al empleo público es más que evidente en la habilitación nacional. Actualmente son muchas más en número que los hombres en alguna Subescala como la de Intervención-Tesorería en la categoría de Entrada (398 mujeres frente a 240 hombres) y ya superan, aunque por poco, también a los hombres en la Subescala de Secretaría-Intervención (2002 frente a 1998). Es éste un fenómeno imparable que va in crescendo. Desde el año 2009, y hasta la fecha de hoy, el número de funcionarios con habilitación nacional que ha obtenido la habilitación estatal es de 292, de los que 192 son mujeres, casi el doble que el número de hombres (2012, pág. 382).

Actualmente, el número de mujeres que ejerce la función de Tesorería o Intervención se cifra en 2.169<sup>213</sup> de un total de 4.383, lo que nos demuestra el enorme incremento que se

---

<sup>213</sup> Ver tabla 10 sobre Puestos de trabajo con habilitación de Tesorería por sexos.

ha producido desde entonces, con la incorporación de la mujer a estos puestos de trabajo de gran responsabilidad.

Pese al optimismo de Pepita al responder sobre la consideración que le merece el panorama actual (pregunta 17), su juicio de valor parte de unos referentes abrumadores, como el contexto jurídico de inicio que expresamente limitaba y constreñía las libertades de la mitad de la población española, las mujeres, pero una vez suprimido pareciera que todos los obstáculos están superados. Y quizás esto es así en el plano normativo, en donde ya no se concebiría discriminación por razón de género en norma alguna para el acceso a estos puestos de trabajo ni distinción en cuanto a retribuciones económicas<sup>214</sup>, ni al propio ejercicio de funciones de los puestos de FHN, pero consideramos que aún existe camino por recorrer en la consecución de la igualdad en el plano real.

## **17. ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE LA TESORERÍA LOCAL. ENCUESTA**

### **17.1. Elaboración de la encuesta**

#### **17.1.1. Fases de la investigación**

El objeto de la encuesta es conocer la realidad de la Tesorería Local, para lo que hemos recogido la información que consideramos útil por medio de una serie de preguntas con el fin de analizar diferentes aspectos del funcionamiento de las tesorerías que van desde las características del propio puesto de trabajo de Tesorero y organización del servicio y su dotación de efectivos, hasta el examen del desempeño de las múltiples funciones de la Tesorería: liquidar, recaudar, pagar, gestionar el endeudamiento, etc., incidiendo especialmente en la previsión y la planificación de la liquidez.

Hemos elaborado un conjunto de cuestiones dirigidas a una muestra representativa de empleados y empleadas que desempeñan el puesto de Tesorero mediante la creación de un formulario en Google Drive. A través de COSITAL y vía Internet (correo electrónico y

---

214 Es difícil, por no decir inviable, la existencia de discriminaciones por razón de sexo en materia de retribuciones en la Administración pública, pues los puestos tienen sus conceptos retributivos fijados normativamente con independencia de que sean cubiertos por personas de cualquier sexo.

aplicaciones de mensajería) hemos invitado a participar en la encuesta al grupo de personas citado.

Para la elaboración de la encuesta se han seguido los siguientes pasos:

- Seleccionar y estructurar la información necesaria.
- Seleccionar el perfil de la persona a entrevistar.
- Seleccionar el tipo de preguntas y la forma de redacción en función de las respuestas previsibles.
- Crear el formulario en Internet.
- Preparar un breve texto introductorio para saludar y situar al participante.
- Presentar amablemente el cuestionario.

Destacamos que la encuesta es totalmente anónima, si bien se puede, si se desea, identificar el tipo de entidad y municipio del residente. Todas las preguntas son opcionales y conjugan diferentes tipos de variables para las respuestas: desde la propuesta cerrada, bien con variable dicotómica o con varias alternativas de elección, hasta la respuesta abierta para recoger la opinión directa del participante.

### 17.1.2. Estudio de la población

Conforme al artículo 137 de la Constitución Española, el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, dotando a todas ellas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La población y su distribución actual entre CCAA y municipios son:

*Tabla 12. Distribución del número de habitantes por CCAA y municipios*

CÓDIGO	CCAA	MUNICIPIOS	%	HABITANTES CCAA	%	HABITANTES MUNICIPIO
1	Andalucía	778	10%	8.388.250	18%	10.782
2	Aragón	731	9%	1.308.563	3%	1.790
3	Asturias, Principado de	78	1%	1.042.608	2%	13.367
4	Balears, Illes	67	1%	1.107.220	2%	16.526
5	Canarias	88	1%	2.101.924	5%	23.886
6	Cantabria	102	1%	582.206	1%	5.708
7	Castilla y León	2.248	28%	2.447.519	5%	1.089
8	Castilla - La Mancha	919	11%	2.041.631	4%	2.222

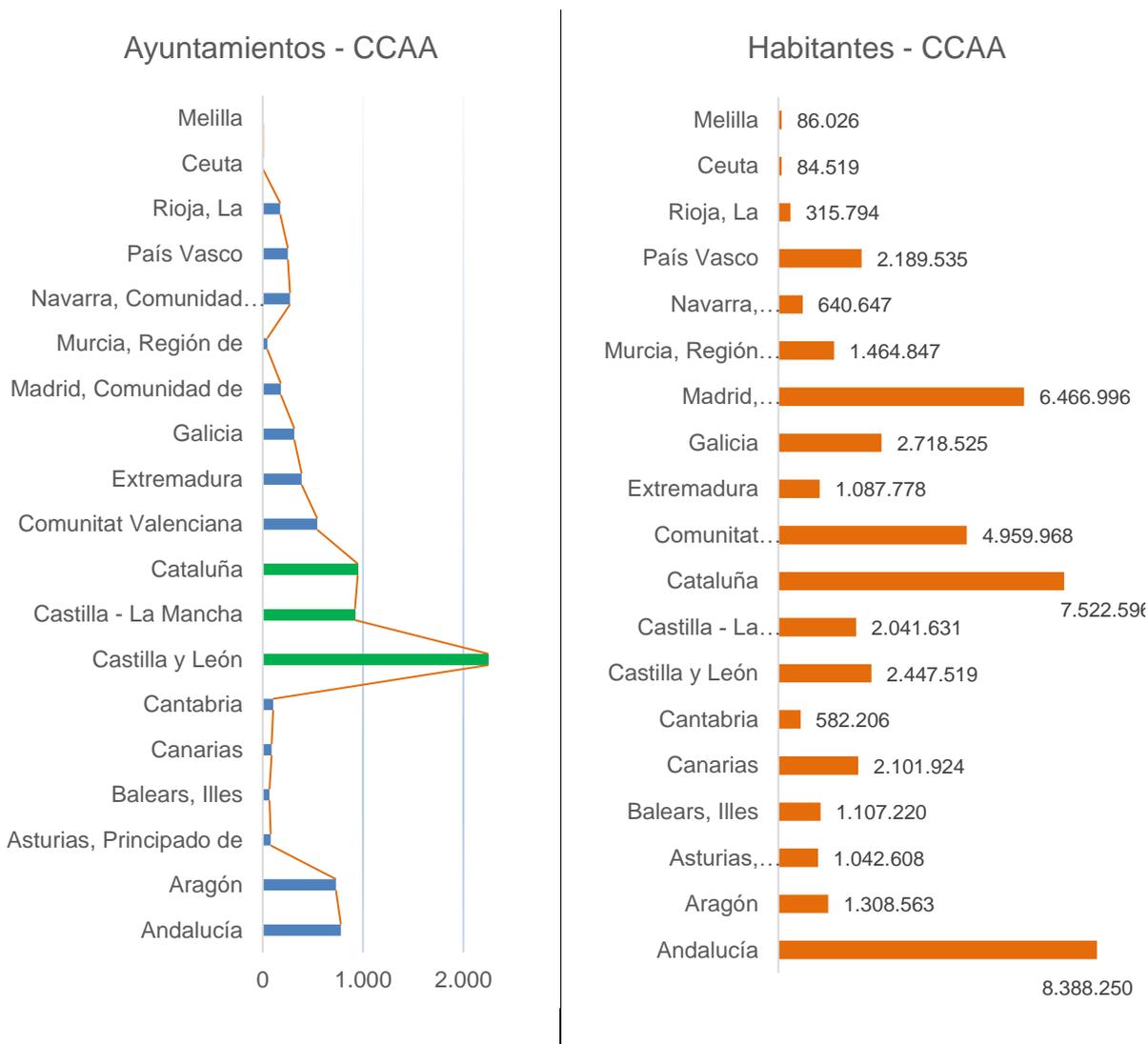
9	Cataluña	947	12%	7.522.596	16%	7.944
10	Comunidad Valenciana	542	7%	4.959.968	11%	9.151
11	Extremadura	388	5%	1.087.778	2%	2.804
12	Galicia	313	4%	2.718.525	6%	8.685
13	Madrid, Comunidad de	179	2%	6.466.996	14%	36.128
14	Murcia, Región de	45	1%	1.464.847	3%	32.552
15	Navarra, Comunidad Foral	272	3%	640.647	1%	2.355
16	País Vasco	251	3%	2.189.535	5%	8.723
17	Rioja, La	174	2%	315.794	1%	1.815
18	Ceuta	1	0%	84.519	0%	84.519
19	Melilla	1	0%	86.026	0%	86.026
Total		8.124	100%	46.557.152	100%	

A la fecha del estudio, más de la mitad de los ayuntamientos de España (el 51%) se concentra en tres comunidades autónomas, la de Castilla y León es la de mayor número de entidades locales con el 28% del total, le sigue Cataluña con un 12% y, Castilla-La Mancha con el 11%. El resto de CCAA aglutina el 49% del total, destacando Andalucía (10%) y Aragón (9%), mientras que las restantes se reparten una media de 3% entidades cada una.

Ese 51% de ayuntamientos presta servicios al 26% de la población (que ocupa, a su vez, el 41% de superficie territorial, Castilla León 19%, Castilla-La Mancha 16%, y Cataluña 6%), mientras que, el 49% de ayuntamientos pertenecientes a las otras CCAA, lo hace al 74% restante de los habitantes totales, que ocupa el 59 % sobrante de la superficie, si bien, esta extensión se concentra sobre todo en las comunidades de Andalucía (17%), Aragón (9%), Extremadura (8%) y Galicia (6%), y el resto representa el 18%.

A partir de los datos que figuran recogidos en la anterior tabla podemos dibujar el siguiente perfil entre ayuntamientos y habitantes por CCAA, donde resalta la concentración del mayor número de ayuntamientos y también de habitantes. Así, el mayor número de entidades se encuentran en Castilla León y el mayor número de habitantes en Andalucía.

Ilustración 15. Gráfico de la distribución de ayuntamientos y habitantes por CCAA



### 17.1.2.1. Entidades Locales principales

El sector público local se encuentra integrado, en el conjunto del territorio nacional, por un total de 12.992 entidades locales consideradas principales. Aquí hay que tener en cuenta que, a partir del 1 de enero de 2014, la LRSAL<sup>215</sup> modifica la delimitación del sector público local al no integrar a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio

<sup>215</sup> LRSAL, Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Disposición transitoria cuarta. Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio: 1. Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local.

(EATIM) como tipo de entidad local, aunque la propia Ley deja establecido que las EATIM existentes en el momento de su entrada en vigor mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local siempre que presenten sus cuentas (referidas al ejercicio 2013) antes del 31 de diciembre de 2014 ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución. En definitiva, la estructura de las entidades locales del territorio español atiende a la clasificación prevista en el artículo 3 de la LRBRL<sup>216</sup>.

En este sentido, el Informe<sup>217</sup> sobre el Sector Público Local publicado por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, a 30 de junio de 2017, detalla las siguientes entidades principales.

*Tabla 13. Número y clases de entidades locales principales*

Entidades principales	N.º	%
Municipios	8.124	62,53%
Diputaciones/ Consejos /Cabildos	51	0,39%
EATIM	3.701	28,49%
Agrupación de Municipios	77	0,59%
Mancomunidades	954	7,34%
Comarcas	82	0,63%
Áreas Metropolitanas	3	0,02%
Total	12.992	100%

Este informe de la SGFAL alcanza también a los entes dependientes, de los cuales dos terceras partes lo forman sociedades y organismos autónomos, suponiendo las primeras un 39,5% del total y los segundos un 22,6%; el resto lo forman los consorcios, asociaciones, fundaciones y, una parte residual, las entidades públicas empresariales. Las diputaciones provinciales, que representan el 0,4% de las entidades principales, tienen 485 entidades dependientes, lo que supone un 11,1% del total. De otra forma, el número medio de entes dependientes, entre los municipios que tienen alguno, se sitúa en 2,4 unidades, mientras que de las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares la cifra media crece hasta 9,5 entes.

<sup>216</sup> Artículo 3 LRBRL y novedades introducidas por el artículo 1º de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE 30 diciembre).

<sup>217</sup> <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/InformacionEELLS/InformeSectorPublicoLocal.aspx>

### **17.1.2.2. Dotación de funcionarios con habilitación de carácter nacional**

Todas las corporaciones locales disponen de las funciones públicas necesarias, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (artículo 92 bis LRBRL). La Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se subdivide en las siguientes subescalas:

- Secretaría, que desempeña las funciones comprensivas de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- Intervención-Tesorería, que desempeña las funciones de control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.
- Secretaría-Intervención, a la que corresponden tanto las funciones comprensivas de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, como las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad y recaudación.

Los funcionarios de las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería se integran en una de estas dos categorías, de entrada, o superior. Los primeros prestan el servicio en los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes, y, los de categoría superior en los municipios de más de 20.000 habitantes, diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, así como en capitales de provincia. En cuanto a los de Secretaría-Intervención ejercen su labor en los municipios de menos de 5.000 habitantes; en la actualidad existen en España 6.823 municipios de menos de 5.000 habitantes según el Registro de Entidades Locales.

El resto de las entidades locales, como las menores, las mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas y agrupaciones también disponen de las funciones reservadas a funcionarios con habilitación nacional, si bien se suelen proveer mediante acumulación de funciones. En concreto, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en las EATIM son secretarías de clase 3ª (o de entrada), reservados a la subescala de Secretaría-Intervención constando una reserva de 31

efectivos, según la Dirección General de Función pública<sup>218</sup>, de los cuales 17 pertenecen a la Comunidad Autónoma de Andalucía, 5 a la Comunidad Autónoma de Extremadura, 4 a la Comunidad Autónoma de Cataluña, 4 a la Comunidad Valenciana y 1 a la Comunidad Autónoma de Galicia.

### 17.1.2.3. Evolución de la dotación de efectivos

El Boletín<sup>219</sup> Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPAP) informa periódicamente sobre los datos reflejados en el Registro Central de Personal. Así, regularmente, la tabla 1.3 recoge el personal al servicio de la Administración Local de los ayuntamientos y diputaciones, cabildos, consejos insulares, detallando el número de efectivos de funcionarios con habilitación de carácter nacional a su servicio.

La siguiente tabla recoge los datos de forma cronológica.

*Tabla 14. Evolución de la dotación de efectivos habilitados nacionales (BEPAP)*

Fecha BEPAP	Tabla 1.3.	Efectivos	$\Delta$	% variación interanual
jul-09	Pág. 20	5.589		
jul-10	Pág. 20	5.605	16	0,3%
jul-11	Pág. 20	5.688	83	1,5%
jul-12	Pág. 27	5.652	-36	-0,6%
jul-13	Pág. 27	5.643	-9	-0,2%
jul-14	Pág. 28	5.607	-36	-0,6%
jul-15	Pág. 31	5.608	1	0,0%
jul-16	Pág. 31	5.235	-373	-6,7%
jul-17	Pág. 31	5.249	14	0,3%

<sup>218</sup> Resolución del Ministerio de fecha 08/09/2017 que da respuesta a nuestra consulta formulada mediante solicitud (001-016956), realizada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

<sup>219</sup> [http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/funcion%20publica/Paginas/boletin\\_rcp.aspx](http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/funcion%20publica/Paginas/boletin_rcp.aspx)

*Ilustración 16. Evolución de los puestos de funcionario habilitados nacionales (BEPAP)*

El gráfico superior muestra la disminución progresiva de efectivos y un ligero repunte en el ejercicio 2016.

#### **17.1.2.4. Número de efectivos que pueden ejercer la función de Tesorería**

Se formuló consulta al Ministerio solicitando información sobre el número de efectivos. La respuesta que nos fue facilitada por la Dirección General de la Función Pública<sup>220</sup> sobre los datos que figuran en el Registro integrado de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, a fecha 23 de junio de 2017 fue la siguiente:

<sup>220</sup> Resolución del Ministerio de fecha 6 de julio de 2017 que da respuesta a nuestra consulta formulada mediante solicitud (001-015868-015870), realizada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

TOTAL PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS: 8.518				
Nº DE PUESTOS DE TESORERÍA RESERVADOS				
POR TIPO DE ENTIDAD LOCAL			Nº DE VACANTES TESORERÍA (*1)	
AYUNTAMIENTOS	DE 1ª	468	417 (*1) Sin nombramiento de carácter definitivo	
	DE 2ª	184		
	DIPUTACIONES			39
	CONSEJOS COMARCALES			
	DE 1ª	24		
	DE 2ª	6		
CABILDOS INSULARES		7		
CONSEJOS INSULARES		4		
MANCOMUNIDADES		4		
ENTIDAD METROPOLITANA		4		
<b>Total</b>		<b>740</b>		
Nº DE HOMBRES Y MUJERES POR SUBESCALA/CATEGORÍA QUE TIENEN ATRIBUIDAS LAS FUNCIONES DE TESORERÍA (*2)				
SUBESCALA / CATEGORÍA	SECRETARÍA-INTERVENCIÓN	INTERVENCIÓN-TESORERÍA ENTRADA	INTERVENCIÓN-TESORERÍA SUPERIOR	
HOMBRES	1671	218	325	
MUJERES	1637	359	173	

(\*2) No se disponen de datos por sexo y subescalas asociados a puestos de trabajo

Fuente: Dirección General de la Función Pública (ver nota a pie de página)

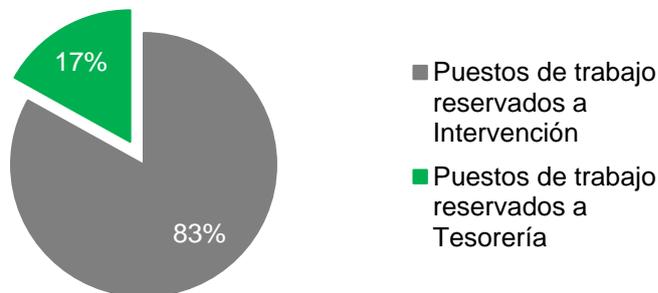
Dichos datos pueden presentarse, para su mejor comprensión y análisis, de esta otra forma:

*Tabla 15. Tipo de puesto de funcionario habilitado nacional*

Tipo de puesto de FHN	Nº	%
HABILITACIÓN FUNCIÓN SECRETARÍA	4.135	49%
HABILITACIÓN FUNCIÓN TESORERÍA (Sec-Interv + Interv/Tesor)	4.383	51%
PUESTOS TRABAJO INTERVENCIÓN	3.643	
PUESTOS TRABAJO TESORERÍA	740	
<b>Total</b>	<b>8.518</b>	<b>100%</b>

*Ilustración 17. Puestos de trabajo con habilitación de Tesorería*

Puestos de trabajo con habilitación de Tesorería



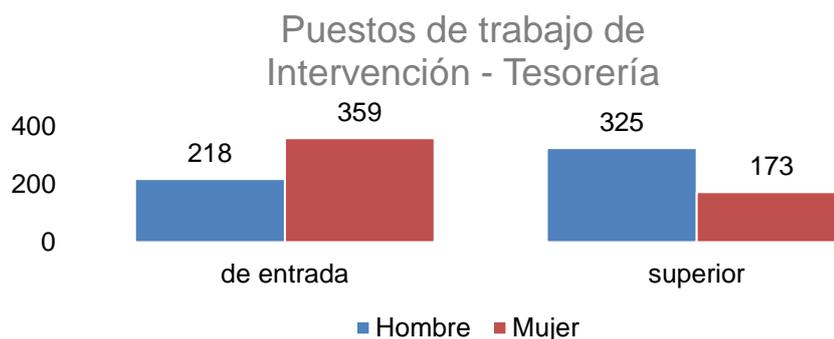
El gráfico superior muestra que los puestos de trabajo reservados a la Intervención son muy superiores a los reservados a la Tesorería.

La siguiente tabla recoge los datos de género de los puestos de trabajo de Secretaría-Intervención y de Intervención-Tesorería con un resultado bastante proporcional.

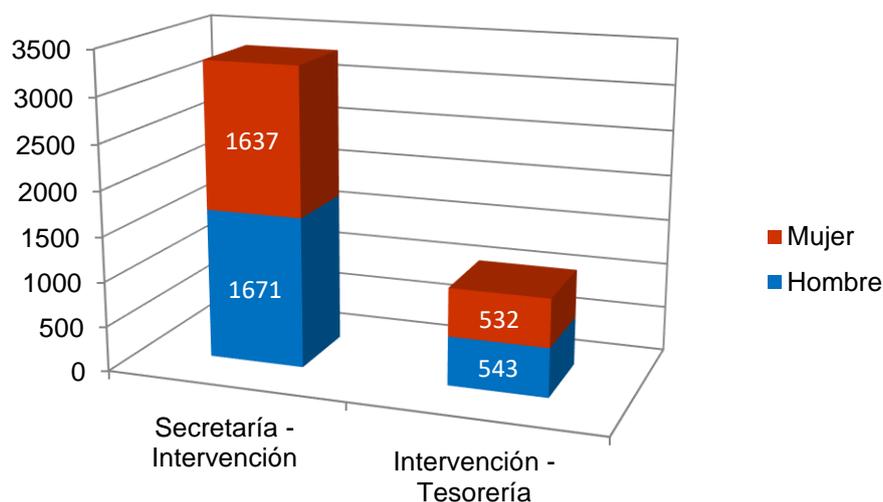
*Tabla 16. Puestos de trabajo con habilitación de Tesorería por sexos*

	Secretaría - Intervención	Intervención - Tesorería		TOTAL
		entrada	superior	
<b>Hombre</b>	1671	218	325	2.214
<b>Mujer</b>	1637	359	173	2.169
	<b>3.308</b>	<b>577</b>	<b>498</b>	<b>4.383</b>

El gráfico siguiente muestra por ambas categorías la representación de género del puesto de Intervención/Tesorería según sea de categoría de entrada o superior, y, aunque en el montante total la diferencia de género se compensa, se aprecia cómo existen más hombres frente a mujeres en la categoría superior, situación que se invierte en la categoría de entrada, lo cual se aprecia claramente en las listas de aprobados por el INAP en donde se comprueba que las nuevas convocatorias se están cubriendo mayoritariamente por mujeres, que acceden en mayor número.

*Ilustración 18. Puestos de trabajo con habilitación de Intervención-Tesorería por sexos*

El gráfico siguiente muestra la representación de género del total de puestos habilitados con un resultado total muy igualitario.

*Ilustración 19. Puestos de trabajo con habilitados nacionales por sexos*

### 17.1.3. Selección de una muestra representativa

#### 17.1.3.1. Marco muestral

Teniendo en cuenta el tamaño y peculiaridades del sector local puesto en relación con el número y tipología de puestos de funcionarios habilitados nacionales existentes, nos hemos decantado por describir un marco muestral que sea equivalente a la población del estudio dentro del que vamos a obtener la muestra.

Hemos dirigido los esfuerzos de recopilación de la información hacía el segmento de la población compuesto por los ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, dado que en estas entidades se concentran el mayor número de

funcionarios habilitados nacionales al frente de las tesorerías locales, lo que proporciona mayor calidad técnica en la información aportada por la encuesta.

Con todo, se pretende que las conclusiones obtenidas como resultado del estudio estadístico aplicado a la muestra se puedan generalizar a la población, aun cuando la muestra haya sido obtenida de un marco muestral y no de toda la población.

De este modo hemos establecido el marco consultando los datos obrantes en el Registro<sup>221</sup> de Entidades Locales de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, y seleccionado la población objetivo que detallamos en la siguiente tabla:

*Tabla 17. Entidades principales del Registro de EELL*

Entidades principales	Nº
Ayuntamientos	8.124
Diputaciones Provinciales	38
Diputaciones Forales	3
Cabildos Islas Canarias	7
Consejos Islas Baleares	4
<b>Total</b>	<b>8.176</b>

Se ha procedido a identificar las diferentes EELL principales en las CCAA como sigue:

*Tabla 18. Reparto de Entidades locales principales por CCAA*

CÓD	COMUNIDAD AUTÓNOMA	AYUNTAMIENTO	DIP/CAB/CONS	TOTAL
1	ANDALUCÍA	778	8	786
2	ARAGÓN	731	3	734
3	ASTURIAS, PRINCIPADO DE	78		78
4	BALEARIS, ILLES	67	4	71
5	CANARIAS	88	7	95
6	CANTABRIA	102		102
7	CASTILLA Y LEÓN	2248	9	2257
8	CASTILLA - LA MANCHA	919	5	924
9	CATALUÑA	947	4	951
10	COMUNIDAD VALENCIANA	542	3	545

<sup>221</sup> <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/index>

11	EXTREMADURA	388	2	390
12	GALICIA	313	4	317
13	MADRID, COMUNIDAD DE	179		179
14	MURCIA, REGIÓN DE	45		45
15	NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	272		272
16	PAIS VASCO	251	3	254
17	RIOJA, LA	174		174
18	CEUTA, CIUDAD DE	1		1
19	MELILLA, CIUDAD DE	1		1
	SIN IDENTIFICAR			
	Total	8124	52	8176

### 17.1.3.2. Tamaño de la muestra representativa

Ya hemos visto que se trata de una población determinada y finita por lo que podemos emplear la siguiente fórmula para obtener y comprobar el tamaño válido de la muestra. Además de otros parámetros, se estima un error del 4,12% en la extrapolación de los resultados.

$$n = \frac{N}{1 + \frac{e^2(N-1)}{z^2pq}}$$

$$n = \frac{8.176}{1 + \frac{4,12\%^2 * (8.176 - 1)}{2^2 * 0,5 * 0,5}} = 550$$

**n:** es el tamaño de la muestra, es decir, el número de encuestas que se obtienen.

**N:** es el tamaño de la población al que nos dirigimos, es decir, el número total de posibles encuestados, nos referimos al segmento de la población que constituye el marco muestral.

**z:** es una constante que depende del nivel de confianza que asignemos. El nivel de confianza indica la probabilidad de que los resultados de nuestra investigación sean ciertos: un 95,5 % de confianza es lo mismo que decir que nos podemos equivocar con una probabilidad del 4,5 %.

**e:** es el error muestral deseado. El error muestral es la diferencia que puede haber entre el resultado que obtenemos preguntando a una muestra de la población y el que obtendríamos si preguntáramos al total de ella. Estimamos que el error alcanza el **4,12%**

**p:** es la proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio. Este dato es generalmente desconocido y se suele suponer que  $p=q=0.5$  que es la opción más segura.

**q:** es la proporción de individuos que no poseen esa característica, es decir, es  $1-p$ .

Ahora vamos a verificar si los resultados obtenidos también se pueden generalizar sin cometer un gran error, es decir, si la muestra obtenida de 550 encuestas para el marco muestral es igualmente válida para la población total, para las 12.992 entidades. De forma intuitiva sabemos que, en igualdad de condiciones, cuando aumenta el tamaño de la población no aumenta proporcionalmente el tamaño necesario de la muestra representativa. Por eso hemos partido de la hipótesis de que era más útil dirigir las encuestas hacia un segmento concreto de la población que nos proporcionaba el marco muestral de 8.176 entidades.

Como conocemos el tamaño de la población total  $N$  (12.992) y el tamaño de la muestra real  $n$  (550), si establecemos el mismo nivel de confianza (95,5%) y el valor de  $z$  (2) fijado para el marco muestral, podemos calcular el margen de error ( $e$ ) que podemos cometer al extrapolar los resultados a toda la población. Aquí usamos la misma fórmula que antes, pero hemos despejado la variable ( $e$ ) que es la que queremos calcular.

$$e = \sqrt{\frac{\left(\frac{N}{n} - 1\right) z^2 pq}{N - 1}}$$

$$e = \sqrt{\frac{\left(\frac{12.992}{550} - 1\right) * 2^2 * 0,5 * 0,5}{12.992 - 1}} = 0,04173$$

$$e = 0,04173 \cong 4,17 \%$$

En definitiva, se llega a la conclusión de que la muestra obtenida de encuestas es válida para la población total con un margen de error del 4,17% (tan solo un 0,05% más que el existente en el marco muestral).

### 17.1.3.3. Procedimiento selección de la muestra

Hemos optado por un procedimiento de muestreo selectivo de conveniencia dada la importante y decisiva colaboración del COSITAL como mejor vehículo para llegar al personal habilitado nacional. Así, mediante la distribución de una carta de invitación desde el Colegio Nacional a los Colegios Provinciales y estos, a su vez, a sus asociados, nos ha

permitido llegar a un mayor número de participantes. También hemos aprovechado los foros de mensajería instantánea y el correo electrónico para enviar dos recordatorios y pedir la colaboración.

#### **17.1.3.4. Recolección y preparación de los datos de la encuesta**

Una vez finalizado el plazo de contestación de las encuestas hemos procedido a resumir convenientemente los datos contando las respuestas para cada opción de las variables propuestas. Con ello hemos obtenido la frecuencia de repetición de las respuestas, lo que nos ha permitido construir diferentes tablas de distribución de frecuencias que vamos a representar con porcentajes y gráficos.

De esta manera, se ha procesado la información incluyendo el número de respuestas sin contestar con la categoría de no contestan (NC), bien porque deliberadamente no se haya querido contestar, bien por descuido u olvido; recordemos que ninguna de las respuestas es obligatoria. De la misma forma, en contadas ocasiones, se han omitido valores atípicos y/o extremos con respecto a la mayoría para evitar la distorsión de los resultados globales. Con estos ajustes se pretende una mejor representación de la tendencia central, la variabilidad de los datos y la forma de la distribución.

### **17.2. Ficha técnica de la encuesta**

#### **FICHA TÉCNICA:**

- ❖ Tema: Situación de las tesorerías de las entidades locales.
- ❖ Instrumento: formulario de encuesta on line.
- ❖ Ámbito: nacional.
- ❖ Perfil de la persona: empleado/a que desempeña el puesto de Tesorero de la Entidad Local.
- ❖ Procedimiento de muestreo y de selección de los encuestados: muestreo de conveniencia y mediante invitación.
- ❖ Tamaño población: 8176 Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos españoles.
- ❖ Tamaño de la muestra: 550
- ❖ Error muestral:  $\pm 4,12\%$ , para un nivel de confianza: del 95,5%.
- ❖ Fecha de realización y duración de la recogida de datos: 93 días, desde el 24/07/2017 hasta el 24/10/2017.
- ❖ Autores de la encuesta: Emilio Fernández Agüero y Montserrat Valentina González Úbeda.

### 17.3. Resultados de la encuesta

#### 17.3.1. Características básicas de la participación

##### 17.3.1.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 1	Entidad local.
Pregunta 2	Comunidad Autónoma a la que pertenece.
Pregunta 3	Régimen de aplicación al municipio.
Pregunta 4	¿Tiene el Ayuntamiento organismos autónomos?
Pregunta 5	¿Tiene el Ayuntamiento alguna entidad pública empresarial?
Pregunta 6	¿Tiene el Ayuntamiento alguna empresa municipal?

##### 17.3.1.2. Distribución teórica de la participación

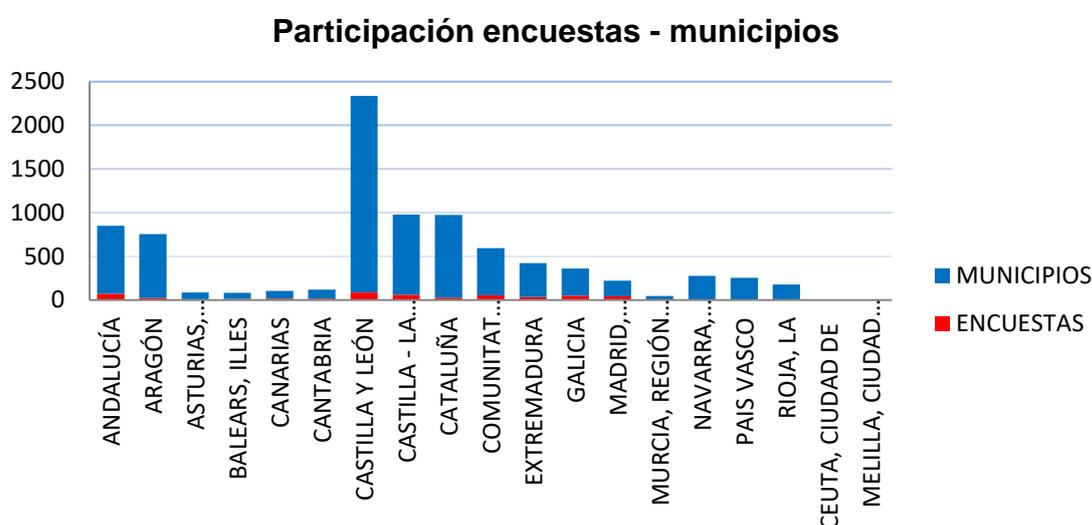
En la medida en que los datos identificativos obtenidos lo han permitido, hemos procedido a distribuir la participación de la misma forma que la muestra de población, como puede verse en la siguiente tabla.

*Tabla 19. Distribución del número de encuestas y porcentaje de participación*

CÓD	COMUNIDAD AUTÓNOMA	TOTAL	N.º ENCUESTAS	% COMUNIDAD	% PARTICIPACIÓN
1	ANDALUCÍA	786	71	9%	13%
2	ARAGÓN	734	25	3%	5%
3	ASTURIAS, PRINCIPADO DE	78	8	10%	1%
4	BALEARS, ILLES	71	14	20%	3%
5	CANARIAS	95	17	18%	3%
6	CANTABRIA	102	17	17%	3%
7	CASTILLA Y LEÓN	2257	88	4%	16%
8	CASTILLA - LA MANCHA	924	60	6%	11%
9	CATALUÑA	951	28	3%	5%
10	COMUNIDAD VALENCIANA	545	53	10%	10%
11	EXTREMADURA	390	34	9%	6%
12	GALICIA	317	49	15%	9%
13	MADRID, COMUNIDAD DE	179	43	24%	8%
14	MURCIA, REGIÓN DE	45	2	4%	0%
15	NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	272	4	1%	1%
16	PAIS VASCO	254	5	2%	1%
17	RIOJA, LA	174	5	3%	1%
18	CEUTA, CIUDAD DE	1	0	0%	0%
19	MELILLA, CIUDAD DE	1	0	0%	0%
	SIN IDENTIFICAR		27		5%
Total		8.176	550		100%

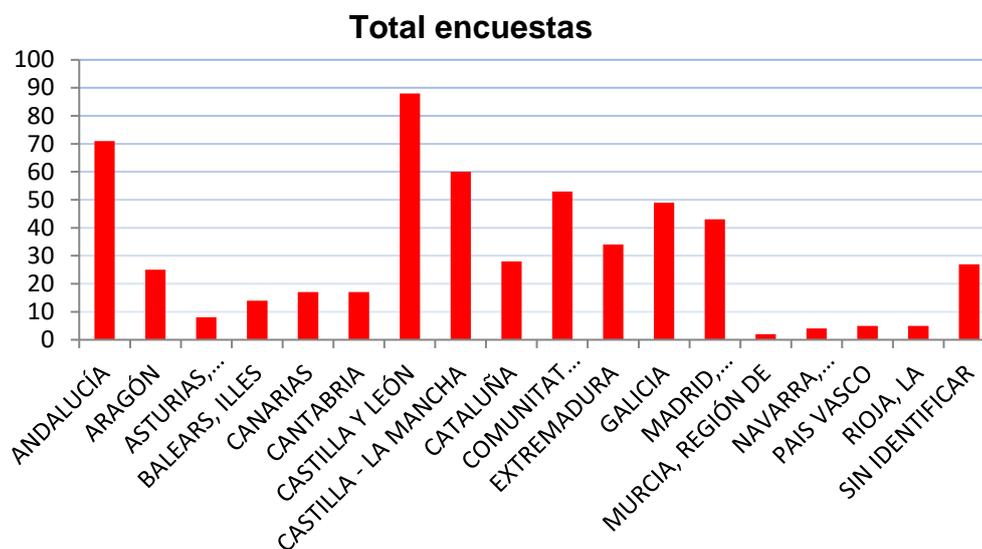
Hemos partido de la distribución geográfica del marco muestral expuesto en la “Tabla 18. Reparto de Entidades locales principales por CCAA” y clasificado las encuestas recibidas en función de la procedencia manifestada de forma voluntaria por los participantes, aunque 27 cuestionarios no incluyen la localización. Observamos, en términos generales, un porcentaje medio de participación de 31 encuestas por cada una de las 17 CCAA que han participado (un 6% de participación de media por CA), si bien la que más ha participado es Castilla-León (16%), seguida de Andalucía (13%), Castilla La Mancha (11%) y Comunidad Valenciana (10%); el resto, en menor porcentaje. También hemos contrastado para cada Comunidad Autónoma el porcentaje de encuestas obtenidas con respecto a las posibles. Así, por ejemplo, verificamos que en la Comunidad de Madrid ha respondido el 24 % de los 179 municipios posibles (43), en Illes Balears, el 20% (14) y en Canarias, el 18% (17), de igual forma, el resto, tal y como se aprecia en la tabla de distribución de frecuencias confeccionada para mostrar el porcentaje de participación.

*Ilustración 20. Distribución del número de encuestas obtenidas por municipios*



El gráfico superior contrasta el número de municipios por CCAA con el número de encuestas que se han obtenido, y comprobamos que el 67% se concentra en 6 CCAA (Castilla León, Andalucía, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia y Madrid).

Más claro se aprecia en el gráfico siguiente donde hemos representado el número total de encuestas por CCAA.

*Ilustración 21. Gráfico de participación por CCAA*

### 17.3.1.3. Periodo de participación

El periodo habilitado para realizar la encuesta se extiende desde julio hasta octubre de 2017; la siguiente tabla recoge el número total de participantes por meses.

*Tabla 20. Número de participantes por meses*

MESES	PARTICIPANTES
Julio	276
Agosto	227
Septiembre	42
Octubre	5
Total	550

Los datos los hemos trasladado al gráfico siguiente donde se aprecia la disminución progresiva del grado de participación, esperada y lógica, pues la invitación se lanza al inicio del periodo estival, a punto de empezar el disfrute de las vacaciones; tras el retorno la carga de trabajo es mayor, lo que dificulta la obtención de una mayor participación.

*Ilustración 22. Evolución de la participación durante el periodo*



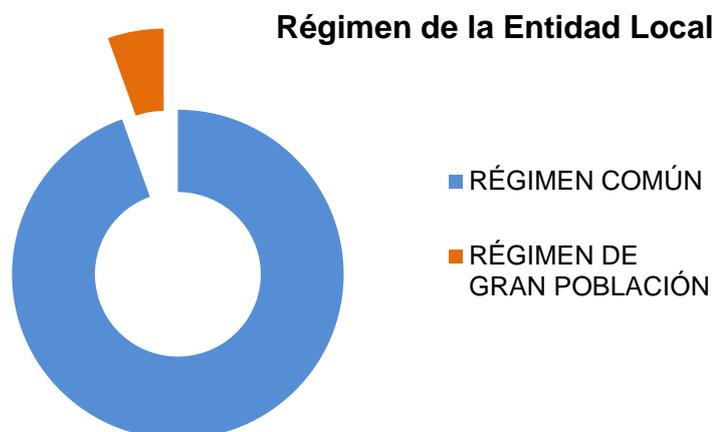
**17.3.1.4. Régimen de aplicación al municipio**

Los datos que se recogen en la tabla reflejan que la mayoría de las entidades locales participantes están sujetas al régimen común.

*Tabla 21. Tipo de régimen de la entidad participante*

Tipo de régimen	Participantes	%
RÉGIMEN COMÚN	520	94,5%
RÉGIMEN DE GRAN POBLACIÓN	30	5,5%
Total	550	100,0%

A partir de los datos anteriores realizamos el siguiente gráfico donde se divisa el dominio del régimen común sobre el de gran población.

*Ilustración 23. Tipo de régimen de la entidad participante*

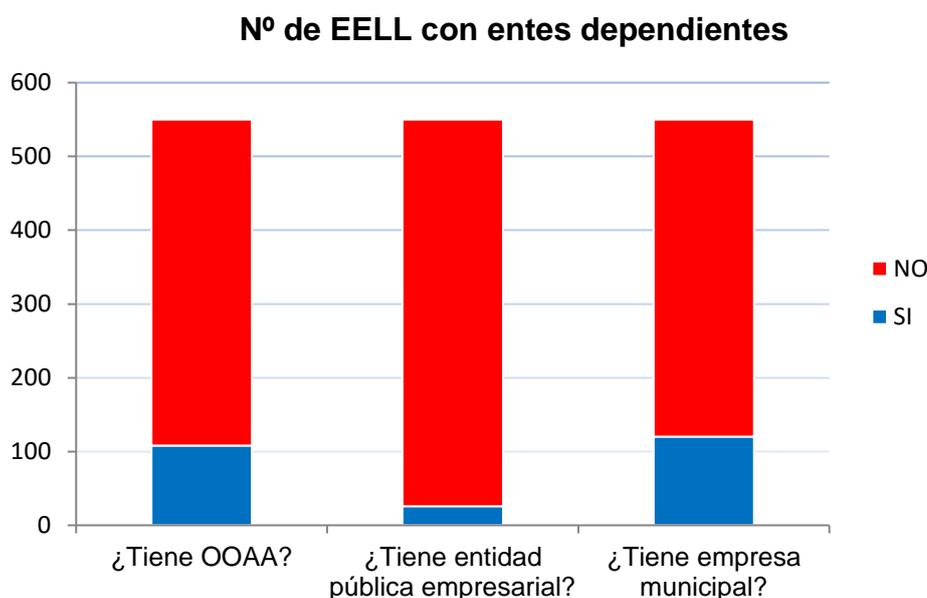
### 17.3.1.5. Descripción del sector institucional local

Los datos obtenidos sobre el sector local de cada participante se recogen en la siguiente tabla, donde se muestra que las entidades tienen pocos entes dependientes.

*Tabla 22. Sector institucional de las entidades participantes*

	Organismo autónomo	%	Entidad pública empresarial	%	Empresa municipal	%
SI	108	20%	26	5%	120	22%
NO	442	80%	524	95%	430	78%
Total	550	100%	550	100%	550	100%

Los datos anteriores se representan en el siguiente gráfico donde se ve mejor que el número de empresas que no tienen ni OOAA ni entidad pública ni empresas es muy superior a las que declaran que sí que tienen.

*Ilustración 24. Sector institucional de las entidades participantes*

### 17.3.2. Características del puesto de trabajo de tesorero/a

#### 17.3.2.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 7	¿El Tesorero/a es FHN?
Pregunta 8	¿A qué subescala pertenece el Tesorero?
Pregunta 9	¿El puesto de Secretario-Interventor realiza también las funciones de Tesorero?
Pregunta 10	En caso de pertenecer a la subescala de Intervención-Tesorería, ¿cómo está clasificada la habilitación?
Pregunta 11	Sexo.
Pregunta 12	El titular de la Tesorería tiene una edad comprendida entre:
Pregunta 13	Clasificación del subgrupo de función del puesto de trabajo.
Pregunta 14	Forma de provisión del puesto.
Pregunta 15	¿La Tesorería de este Ayuntamiento se lleva acumulada?
Pregunta 16	¿El Tesorero del Ayuntamiento lo es de los organismos autónomos municipales?
Pregunta 17	¿El Tesorero del Ayuntamiento lo es de las entidades públicas empresariales?
Pregunta 18	¿El Tesorero del Ayuntamiento lo es de las empresas municipales?

### 17.3.2.2. Funcionarios con habilitación nacional que ejercen la tesorería

Los datos acumulados en el siguiente cuadro indican que el 64% de los participantes es funcionario habilitado nacional.

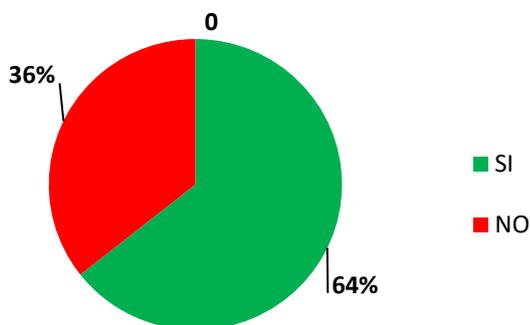
*Tabla 23. Número de tesoreros que son FHN*

	¿El Tesorero/a es FHN?	
Respuesta	Preg. 7	%
SI	354	64%
NO	196	36%
Total	550	100 %

Los mismos datos se han plasmado en la siguiente figura para visualizar mejor que la mayoría de los participantes tienen la habilitación nacional.

*Ilustración 25. Porcentaje de tesoreros que son FHN*

#### Tesorero Funcionario Habilitado Nacional



### 17.3.2.3. Subescala a la que pertenece el Tesorero

De la misma forma, a continuación exponemos una tabla con la clasificación de las subescalas a la que dicen pertenecer los titulares de la Tesorería, y resulta bastante relevante comprobar que se efectúa una distribución por tercios de las personas que ocupan el puesto de tesoreros. El cargo es desempeñado, en dos terceras partes, por FHN de las subescalas de Intervención-Tesorería (31%), y Secretaría-Intervención (33%), y la restante tercera parte, 34%, por personal que no es FHN, pudiendo ser funcionario (Administrativo o Técnico), o Concejal.

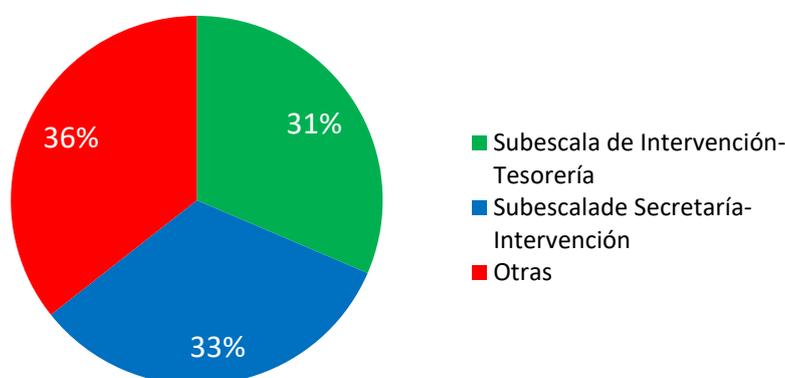
Tabla 24. Clasificación del puesto de trabajo de Tesorero

	¿A qué subescala pertenece el Tesorero?	
	Preg. 8	%
Subescala de Intervención-Tesorería	173	31%
Subescala de Secretaría-Intervención	181	33%
Otras (no habilitado)	196	34%
Total	550	100%

En la imagen siguiente vemos más claro que el resultado sugiere que más de un tercio de los que ejercen la Tesorería son empleados públicos no habilitados o son concejales.

Ilustración 26. Clasificación del puesto de trabajo

### Subescala a la que pertenece el Tesorero



#### 17.3.2.4. Compatibilidad de las funciones de Interventor y Tesorero

A continuación, vemos que los valores de la siguiente tabla indican que casi todos los secretarios-interventores realizan, además, las funciones de Tesorero.

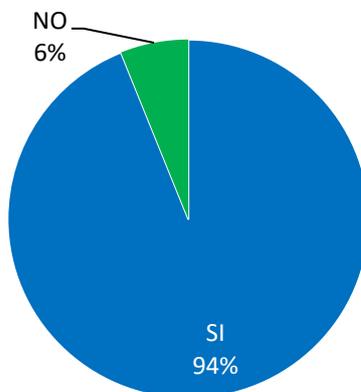
Tabla 25. El puesto de trabajo compatibiliza las funciones de Intervención y Tesorería

	¿El puesto de Secretario-Interventor realiza también las funciones de Tesorero?	
	Preg. 9	%
SI	170	94%
NO	11	6%
Total	181	100%

De forma más intuitiva representamos en el gráfico siguiente el porcentaje de participantes que realizan las funciones de Tesorería, Secretaría e Intervención.

*Ilustración 27. Desempeño simultaneo de las funciones de Intervención y Tesorería*

**Secretaría - Intervención y Tesorería**



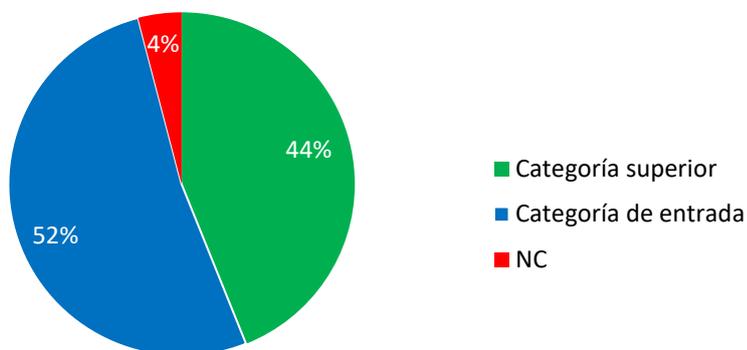
**17.3.2.5. Clasificación de la habilitación de la subescala de Intervención-Tesorería**

La tabla siguiente refleja que la clasificación de la subescala de Intervención-Tesorería con la categoría de entrada es la mayoritaria, aunque un pequeño porcentaje del 4% no ha especificado ninguna clasificación.

*Tabla 26. Tipo de categoría de los interventores-tesoreros*

	En caso de pertenecer a la subescala de Intervención-Tesorería, ¿cómo está clasificada la habilitación?	
	Preg. 10	%
Categoría superior	76	44%
Categoría de entrada	90	52%
NC	7	4%
Total	173	100%

De la misma forma lo representamos gráficamente para apreciar mejor que el mayor porcentaje de interventores-tesoreros pertenecen a la categoría de entrada.

*Ilustración 28. Tipo de categoría de los interventores-tesoreros*

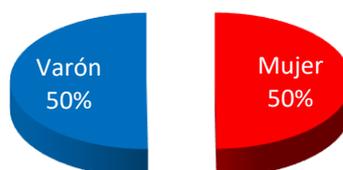
### 17.3.2.6. Perspectiva de género del empleado que ejerce la función de Tesorería

La información recogida en el siguiente cuadro apunta a que la titularidad de la Tesorería cumple con la igualdad de género. Resulta un dato relevante comprobar que hombres y mujeres desempeñan la Tesorería con idéntico porcentaje.

*Tabla 27. Perspectiva de género – titular de la Tesorería*

	TESORERO/A	
	Preg. 11	%
Mujer	273	50%
Varón	275	50%
NC	2	0%
Total	550	100%

La figura que sigue dibuja gráficamente la perspectiva igualitaria de género entre las personas que son titulares de la Tesorería.

*Ilustración 29. Perspectiva de género – titular de la Tesorería***Titular de la Tesorería:  
perspectiva de género**

No se puede decir, en consecuencia, que exista techo de cristal en el acceso a estos puestos de tesorería por parte de las mujeres.

**17.3.2.7. Edad de la persona al cargo de la Tesorería**

Se observa que la mayoría de los tesoreros se encuentra en una edad comprendida entre los 41 y 60 años; un dato relevante es que un 12% está próximo a la jubilación, y solo el 19% podría considerarse tesoreros jóvenes de nueva generación.

*Tabla 28. Edad de la persona que ejerce de tesorero/a*

	El titular de la Tesorería tiene una edad comprendida entre:	
	Preg. 12	%
menos de 31 edad	9	2%
de 31 a 40	93	17%
de 41-50	176	32%
de 51-60	191	35%
más de 60	69	12%
NC	12	2%
<b>Total</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>

De otra forma, si representamos las edades en porciones como en el gráfico de abajo, podemos concluir que el 51% de los tesoreros son menores de 51 años, mientras que el 47% son mayores de 50 años.

*Ilustración 30. Edad de la persona que ejerce de Tesorero/a*



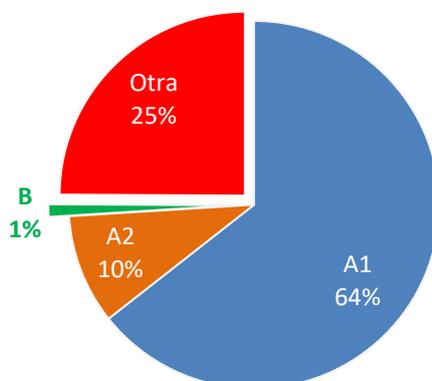
**17.3.2.8. Clasificación del subgrupo del puesto de trabajo de Tesorero**

La siguiente tabla recoge los datos sobre la clasificación del subgrupo que tiene asignado el puesto de trabajo de Tesorero, del que se desprende que el 64% pertenece al subgrupo A1, es decir, la mayoría requiere la titulación académica superior.

*Tabla 29. Clasificación del subgrupo de función del puesto de Tesorero*

	Clasificación del subgrupo de función del puesto de trabajo.	
	Preg. 13	%
A1	354	64%
A2	53	10%
B	6	1%
Otra	137	25%
Total	550	100%

De forma gráfica representamos la tabla anterior, donde se aprecia que la mayoría de los puestos requiere el subgrupo A1.

*Ilustración 31. Clasificación del subgrupo de función del puesto de Tesorero***Clasificación de la función del puesto de trabajo****17.3.2.9. Forma de provisión del puesto de trabajo**

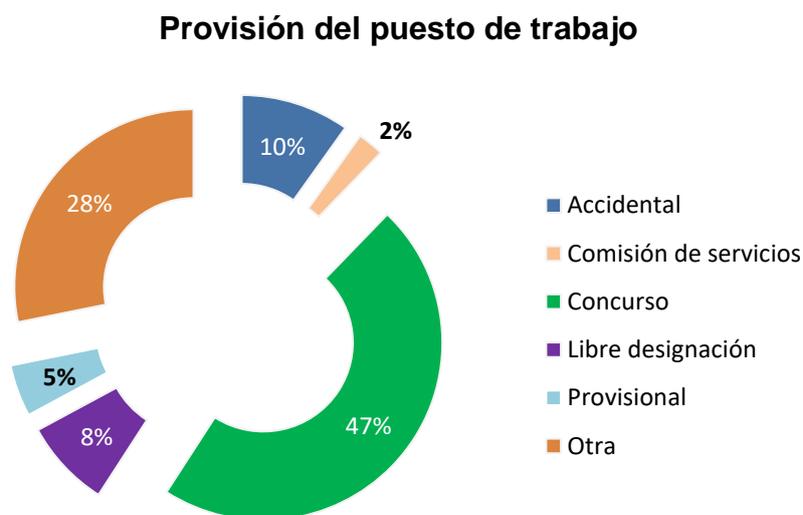
Los datos registrados en la siguiente clasificación señalan que la forma de provisión del puesto de trabajo más utilizada es la de concurso.

*Tabla 30. Forma de provisión del puesto de trabajo*

	Forma de provisión del puesto.	
	Preg. 14	%
Accidental	54	10%
Comisión de servicios	13	2%
Concurso	258	47%
Libre designación	44	8%
Provisional	26	5%
Otra	155	28%
<b>Total</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>

En la figura vemos representada la importancia de cada forma de provisión del puesto de trabajo, siendo la más empleada la de concurso.

*Ilustración 32. Forma de provisión del puesto de trabajo*



**17.3.2.10. Alcance de la Tesorería**

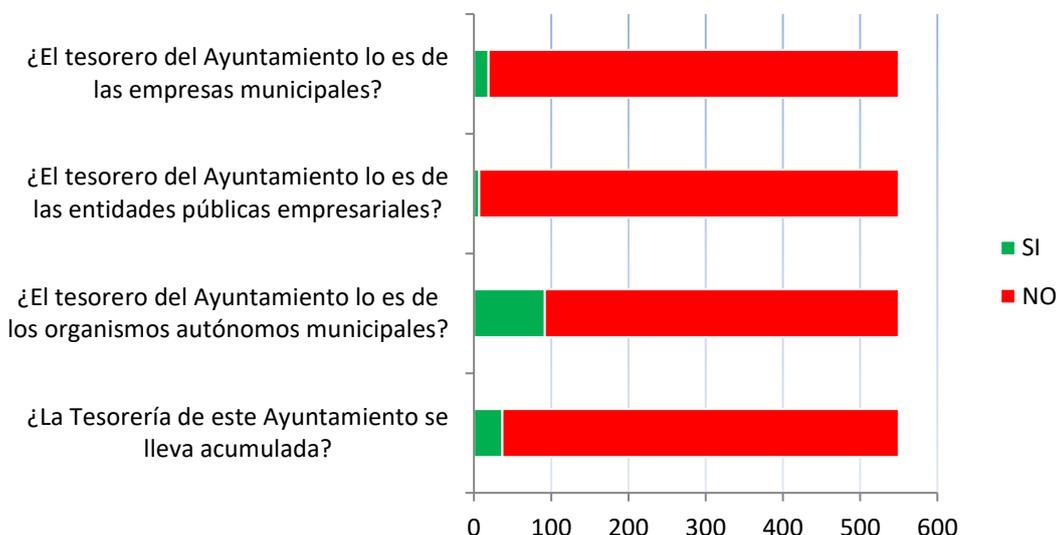
Los datos del cuadro siguiente catalogan las respuestas de tres preguntas que se procesan de forma conjunta al querer evaluar si el Tesorero, además de la Entidad Local principal, tiene encomendada la Tesorería de entes dependientes u otras entidades locales de forma acumulada, lo que nos puede dar una visión del alcance de su desempeño.

*Tabla 31. Tesorería y sector institucional*

	¿La Tesorería de este Ayuntamiento se lleva acumulada?		¿El Tesorero del Ayuntamiento lo es de los organismos autónomos municipales?		¿El Tesorero del Ayuntamiento lo es de las entidades públicas empresariales?		¿El Tesorero del Ayuntamiento lo es de las empresas municipales?	
	Preg. 15	%	Preg. 16	%	Preg. 17	%	Preg. 18	%
SI	37	7%	92	17%	7	1%	19	3%
NO	513	93%	458	83%	543	99%	531	97%
Total	550	100%	550	100%	550	100%	550	100%

Se trasladan los resultados anteriores al gráfico de barras donde se muestra que el Tesorero, mayoritariamente, no tiene encomendada otras tesorerías diferentes a la de la entidad principal. Entre la minoría que dicen tener a su cargo otras tesorerías destacan aquellos que la ejercen en los organismos autónomos municipales.

*Ilustración 33. Tesorería y sector institucional*



### 17.3.3. Organización y recursos del departamento de tesorería

#### 17.3.3.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 19	¿La Tesorería tiene Jefatura de servicio?
Pregunta 20	¿La Tesorería tiene Jefatura de sección?
Pregunta 21	¿La Tesorería tiene Jefatura de negociado?
Pregunta 22	¿La Tesorería tiene técnicos?
Pregunta 23	¿La Tesorería tiene administrativos?
Pregunta 24	¿La Tesorería tiene auxiliares administrativos?
Pregunta 25	Número total de efectivos asignados al departamento sin contar al Tesorero.
Pregunta 26	Número de mujeres.
Pregunta 27	Número de varones.

#### 17.3.3.2. Organización y estructura del departamento

Los resultados siguientes se presentan de forma conjunta al querer detectar si la tesorería tiene una estructura organizativa, por lo que acumula tres preguntas sobre la existencia de diferentes jefaturas. Los datos muestran que la mayoría de las entidades no disponen de jefaturas.

*Tabla 32. Estructura organizativa de la Tesorería*

	¿La Tesorería tiene Jefatura de servicio?		¿La Tesorería tiene Jefatura de sección?		¿La Tesorería tiene Jefatura de negociado?	
	Preg. 19	%	Preg. 20	%	Preg. 21	%
SI	86	16%	63	11%	102	19%
NO	441	80%	462	84%	428	78%
NC	23	4%	25	5%	20	3%
Total	550	100%	550	100%	550	100%

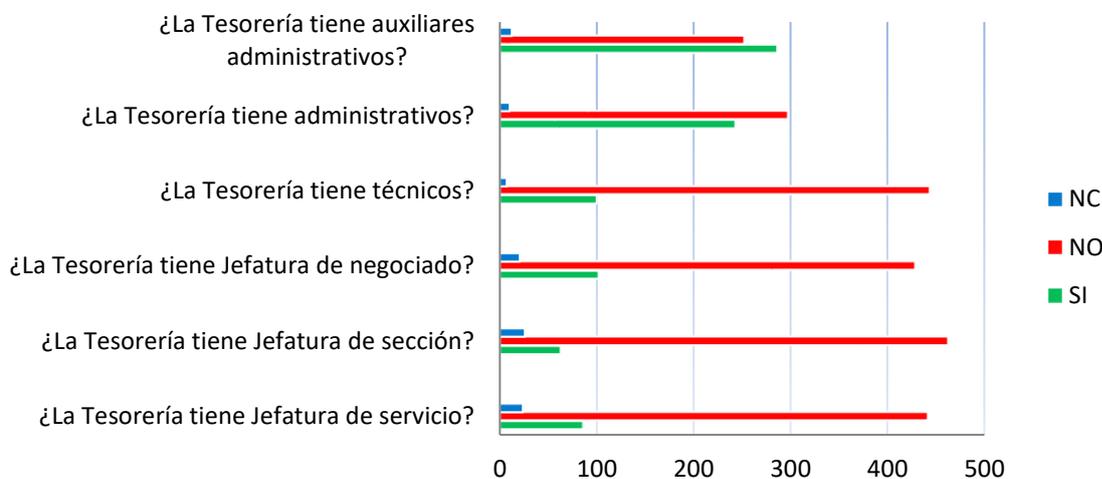
De la misma forma, la tabla siguiente aglutina los resultados de tres preguntas sobre la existencia de escala técnica y administrativa, mostrando que la mayoría de las entidades no disponen de técnicos, y sí de administrativos y, sobre todo, de auxiliares administrativos.

*Tabla 33. Dotación de recursos humanos de la Tesorería*

	¿La Tesorería tiene técnicos?		¿La Tesorería tiene administrativos?		¿La Tesorería tiene auxiliares administrativos?	
	Preg. 22	%	Preg. 23	%	Preg. 24	%
SI	100	18%	243	44%	286	52%
NO	443	81%	297	54%	252	46%
NC	7	1%	10	2%	12	2%
Total	550	100%	550	100%	550	100%

Hemos trasladado los datos de los dos cuadros anteriores al gráfico siguiente, donde salta a la vista que la mayoría de las tesorerías carecen de la mínima estructura para desarrollar su labor.

*Ilustración 34. Dotación de recursos humanos de la Tesorería*

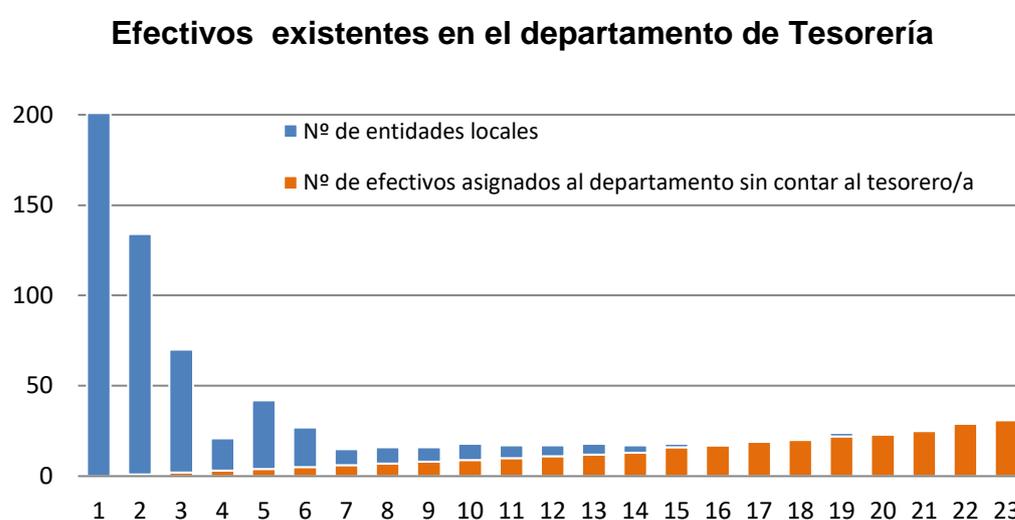


### 17.3.3.3. Tamaño del departamento de Tesorería

#### 17.3.3.3.1. Número de efectivos del departamento de Tesorería

El siguiente gráfico, que responde a la pregunta 25, muestra que la mayoría de las entidades participantes no dispone de personal en el departamento de Tesorería, o se comparte con el departamento de Intervención, y solo algunas entidades, más grandes, disponen de personal específico.

*Ilustración 35. Número de efectivos del departamento de Tesorería*



#### 17.3.3.3.2. Perspectiva de género del personal de la Tesorería

La información recogida en el siguiente cuadro apunta a que la Tesorería está dotada en su mayoría de mujeres, lo que implica que el varón está subrepresentado en términos de igualdad de género.

*Tabla 34. Personal del departamento por sexo*

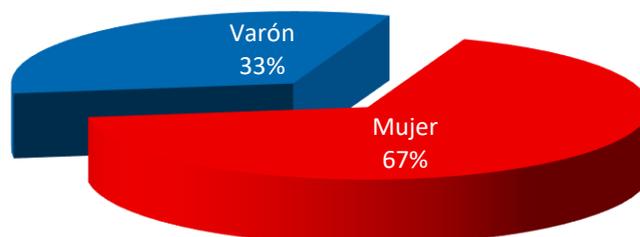
	Personal de Tesorería (sin Tesorero/a) * Preg. 26 y preg. 27	
Mujer	1022	67%
Varón	498	33%
NC		
<b>Total</b>	<b>1520</b>	<b>100%</b>

(\*) Los datos recogen el recuento de 449 participantes dado que una entidad local aporta un dato de efectivos elevado que distorsiona el contraste con el resto.

El siguiente gráfico representa el porcentaje de personas asignadas a la Tesorería, sin contar al Tesorero/a, donde se aprecia que el 67% son mujeres y solo el 33% hombres.

*Ilustración 36. Personal del departamento por sexo*

### Personal de la Tesorería: perspectiva de género



#### 17.3.4. Función de recaudar derechos

##### 17.3.4.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 28	¿La Tesorería ejerce la gestión Tributaria (función liquidadora)?
Pregunta 29	¿La Tesorería ejerce la función recaudatoria en periodo voluntario?
Pregunta 30	¿La Tesorería ejerce la función recaudatoria en periodo ejecutivo?
Pregunta 31	¿Está externalizada en empresa privada la recaudación ejecutiva?
Pregunta 32	¿Recibe asistencia por parte de la Diputación Provincial para la gestión recaudatoria?
Pregunta 33	¿Existe entidad financiera gestora para la emisión y distribución de recibos?
Pregunta 34	¿Existen entidades financieras colaboradoras en la recaudación de los ingresos municipales?
Pregunta 35	En el caso de que se ejerza la función recaudatoria, ¿dicta el Tesorero las providencias de apremios?
Pregunta 36	¿Resuelve el Tesorero los recursos contra las providencias de apremios?
Pregunta 37	¿Existe instrucción para la declaración de fallidos?
Pregunta 38	¿Se dispone de cuentas restringidas de recaudación?

### 17.3.4.2. Gestión tributaria

#### 17.3.4.2.1. Función liquidadora y recaudadora

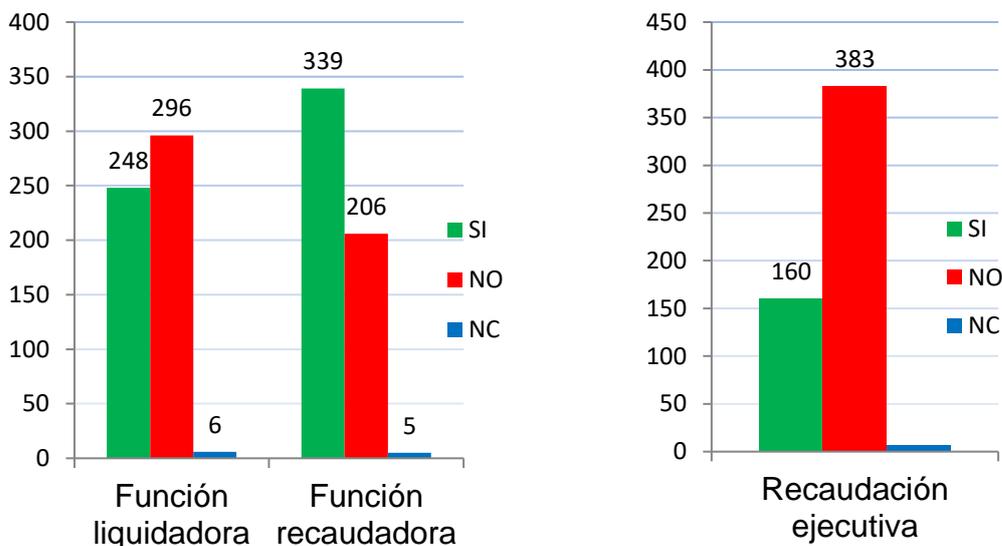
A continuación, se presentan los resultados sobre el ejercicio de las funciones liquidadora y recaudadora por la Tesorería, apreciándose que la primera no es ejercida mayoritariamente por el Tesorero mientras que sí lo es la función recaudadora en el periodo voluntario; en cuanto a la recaudación ejecutiva tan solo la ejerce el 29% de las tesorerías.

*Tabla 35. Ejercicio de la función liquidadora y recaudadora*

	¿La Tesorería ejerce la gestión Tributaria (función liquidadora)?		¿La Tesorería ejerce la función recaudatoria en periodo voluntario?		¿La Tesorería ejerce la función recaudatoria en periodo ejecutivo?	
	Preg. 28	%	Preg. 29	%	Preg. 30	%
SI	248	45%	339	62%	160	29%
NO	296	54%	206	37%	383	70%
NC	6	1%	5	1%	7	1%
Total	550	100%	550	100%	550	100%

Los resultados anteriores se han trasladado a un diagrama de barras donde se muestra que la función de recaudación en periodo voluntario es la más ejercida por la Tesorería, le sigue la liquidadora y, en menor medida, la recaudación ejecutiva.

*Ilustración 37. Ejercicio de la función liquidadora y recaudadora*



**17.3.4.2.2. Providencia de apremio**

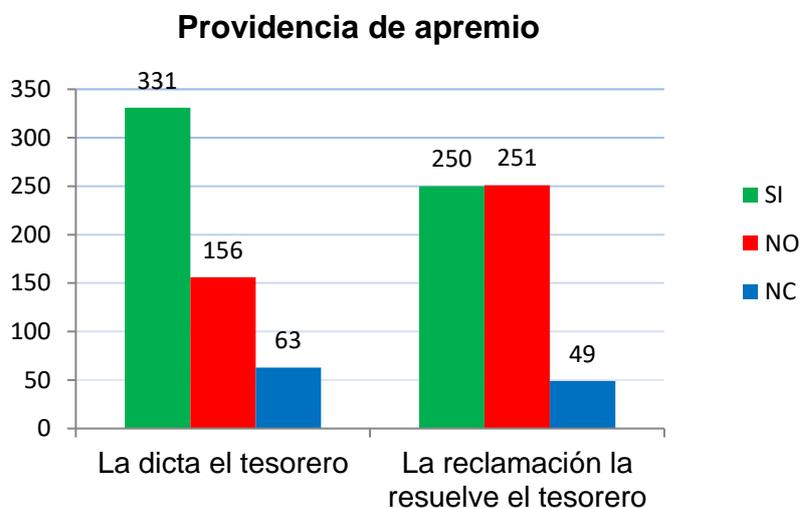
En relación con la función de recaudación la siguiente tabla destaca que el 60% de los encuestados dice que el Tesorero es el que dicta las providencias de apremios, mientras que el 45%, declara que es el Tesorero quien resuelve los recursos contra las providencias de apremios.

*Tabla 36. Gestión de la providencia de apremio*

	En el caso de que se ejerza la función recaudatoria, ¿dicta el Tesorero las providencias de apremios?		¿Resuelve el Tesorero los recursos contra las providencias de apremios?	
	Preg. 35	%	Preg. 36	%
SI	331	60%	250	45%
NO	156	28%	251	46%
NC	63	11%	49	9%
Total	550	100%	550	100%

Vemos los resultados de la tabla comentados en el siguiente diagrama.

*Ilustración 38. Gestión de la providencia de apremio*



**17.3.4.2.3. Instrucción para declaración de fallidos**

Resulta interesante la siguiente tabla en la que vemos que el 74% de los encuestados informa de que no dispone de una instrucción para la declaración de fallidos.

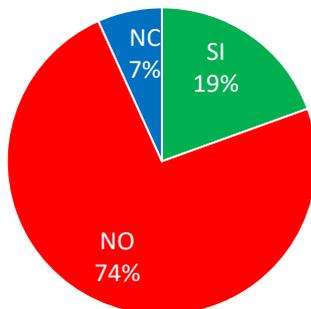
*Tabla 37. Existencia de una instrucción para la declaración de fallidos*

	¿Existe instrucción para la declaración de fallidos?	
	Preg. 37	%
SI	107	19%
NO	406	74%
NC	37	7%
Total	550	100%

Lo reproducimos en el siguiente dibujo donde queda muy patente que la mayoría de las entidades locales no tienen una instrucción para la declaración de fallidos.

*Ilustración 39. Existencia de una instrucción para la declaración de fallidos*

**Existe instrucción declaración fallidos**



**17.3.4.2.4. Cuentas restringidas de recaudación**

En el siguiente cuadro vemos que el 53% de participantes dispone de cuentas restringidas de recaudación frente al 45% que dice no tener.

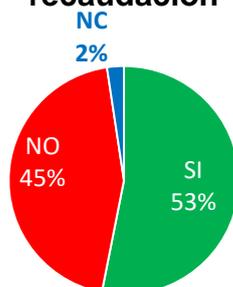
*Tabla 38. Existencia de cuentas restringidas de recaudación*

	¿Se dispone de cuentas restringidas de recaudación?	
	Preg. 38	%
SI	292	53%
NO	245	45%
NC	13	2%
Total	550	100%

Dibujamos el dato en el siguiente gráfico:

*Ilustración 40. Existencia de cuentas restringidas de recaudación*

**Existen Ctas. Restringidas de recaudación**



### 17.3.4.3. Asistencia externa para la recaudación

La información del siguiente cuadro indica que la mayoría de entidades no tienen externalizada en empresa privada la recaudación ejecutiva; solo un 16% sí la tienen contratada con una empresa. Por otro lado, el 69% de los encuestados afirma que recibe asistencia por parte de la Diputación Provincial para la gestión recaudatoria.

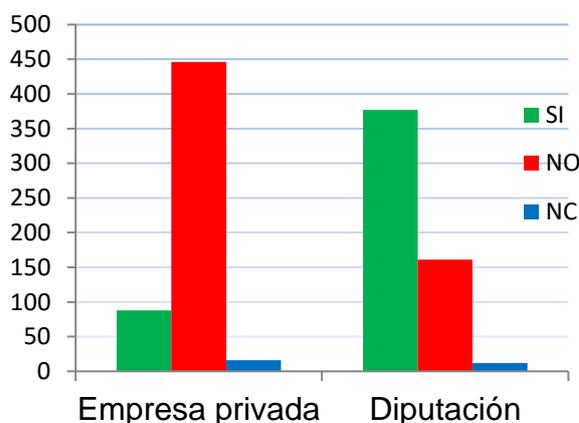
*Tabla 39. Grado de externalización de la recaudación*

	¿Está externalizada en empresa privada la recaudación ejecutiva?		¿Recibe asistencia por parte de la Diputación Provincial para la gestión recaudatoria?	
	Preg. 31	%	Preg. 32	%
SI	88	16%	377	69%
NO	446	81%	161	29%
NC	16	3%	12	2%
Total	550	100%	550	100%

Ilustramos ambas formas recaudatorias en el siguiente gráfico, donde se aprecia una escasa externalización privada y una sólida asistencia por la Diputación Provincial para la gestión recaudatoria.

*Ilustración 41. Grado de externalización de la recaudación*

#### Asistencia en la recaudación



#### 17.3.4.4. Entidades financieras gestoras y colaboradoras

El sondeo muestra que la generalidad de entidades no utiliza una entidad financiera gestora para la emisión y distribución de recibos, solo un 23% ratifica su existencia. Por otro lado, el 66% de los encuestados afirma que disponen de entidades financieras colaboradoras en la recaudación de los ingresos municipales frente a un 32% que dice lo contrario.

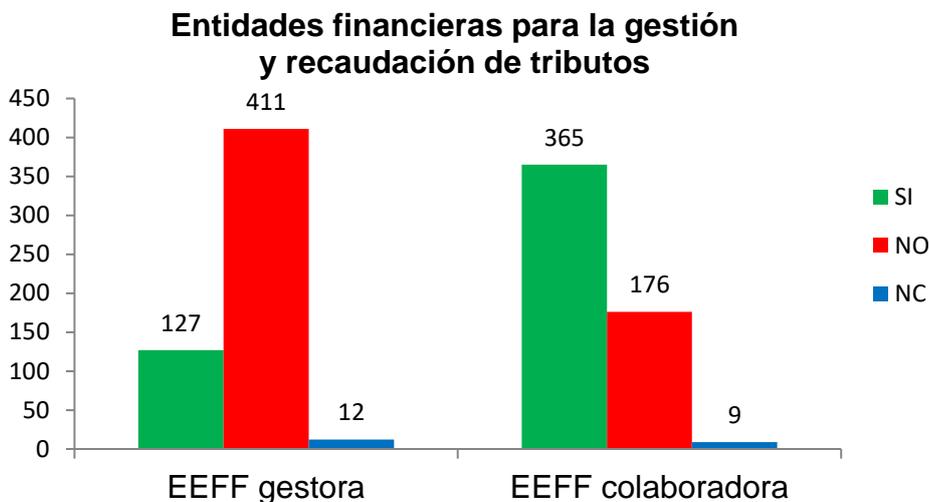
*Tabla 40. Entidades Financieras gestoras y colaboradoras*

	¿Existe entidad financiera gestora para la emisión y distribución de recibos?		¿Existen entidades financieras colaboradoras en la recaudación de los ingresos municipales?	
	Preg. 33	%	Preg. 34	%
SI	127	23%	365	66%
NO	411	75%	176	32%
NC	12	2%	9	2%
Total	550	100%	550	100%

Trasladamos los resultados a un diagrama donde se ilustra que mayoritariamente se dispone de entidades financieras colaboradoras<sup>222</sup> en la recaudación de los ingresos municipales y, en menor medida, de entidades financieras gestoras para la emisión y distribución de recibos.

<sup>222</sup> Datos facilitados por Sergio del Río Sánchez, Director de Banca Transaccional Recaudación de CaixaBank en Ágora 2018, III Encuentro de Organismos de Gestión Tributaria Provinciales e Insulares y de Comunidades Autónomas Uniprovinciales y Ayuntamientos, celebrado en Lanzarote, del 19 al 21 de septiembre de 2018. CaixaBank es entidad colaboradora en la recaudación de 5.080 entidades locales, lo que ha supuesto una recaudación agregada de 6.812 M€, en 10,7 M recibos indomiciliados por todos los canales y 28,1M en recibos domiciliados. Adicionalmente, CaixaBank es entidad gestora para 274 organismos, y entidad centralizadora para 140 EELL más.

*Ilustración 42. Entidades Financieras gestoras y colaboradoras*



**17.3.5. Función de pagar obligaciones**

**17.3.5.1. Preguntas del cuestionario**

Pregunta 39	¿Expide la Tesorería las órdenes de pago?
Pregunta 40	¿Se dicta acto administrativo (decreto, acuerdo, etc.) para aprobar las órdenes de pago?
Pregunta 41	¿No se dicta decreto y se soporta la orden de pago en el documento contable “P”?
Pregunta 42	¿Se notifican a los acreedores/proveedores las obligaciones reconocidas?
Pregunta 43	¿Se notifican a los acreedores/proveedores las órdenes de pago?
Pregunta 44	¿Se verifica por la Tesorería si las obligaciones reconocidas están fiscalizadas?
Pregunta 45	¿Se suspende el pago por la Tesorería si las obligaciones reconocidas no han sido fiscalizadas?
Pregunta 46	¿La Tesorería dispone de servicio de caja de efectivo?
Pregunta 47	¿Los acreedores/proveedores presentan ficha de terceros con sus datos bancarios a donde efectuarles el pago por transferencia?
Pregunta 48	En el caso de que en la factura electrónica venga la cuenta corriente (IBAN) del proveedor, ¿se toma esta en cuenta para efectuar la transferencia?
Pregunta 49	¿Las disposiciones de fondos de cuentas operativas para realizar pagos a proveedores se realizan de forma mancomunada de los tres claveros?
Pregunta 50	¿La Entidad Local tiene domiciliado el pago a algún acreedor/proveedor comercial?

### 17.3.5.2. Ordenar el pago

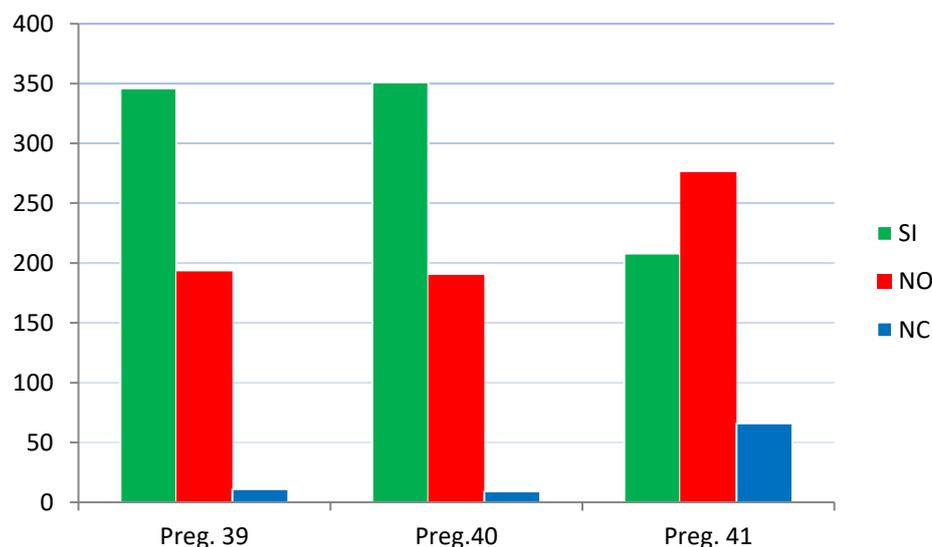
La siguiente tabla revela que el 63% de participantes opina que es la Tesorería la que expide las órdenes de pago; además, el 64% informa que se dicta un acto administrativo para aprobar las órdenes de pago, y el 41% no dicta decreto y soporta la orden de pago en el propio documento contable “P”.

*Tabla 41. Tramitación de la orden de pago*

	¿Expide la Tesorería las órdenes de pago?		¿Se dicta acto administrativo (decreto, acuerdo, etc.) para aprobar las órdenes de pago?		¿No se dicta decreto y se soporta la orden de pago en el documento contable “P”?	
	Preg. 39	%	Preg.40	%	Preg. 41	%
SI	346	63%	351	64%	208	38%
NO	193	35%	190	34%	276	50%
NC	11	2%	9	2%	66	12%
Total	550	100%	550	100%	550	100%

En el siguiente gráfico se contrastan los resultados arriba comentados.

*Ilustración 43. Tramitación de la orden de pago*



**17.3.5.3. Notificación a los acreedores y proveedores**

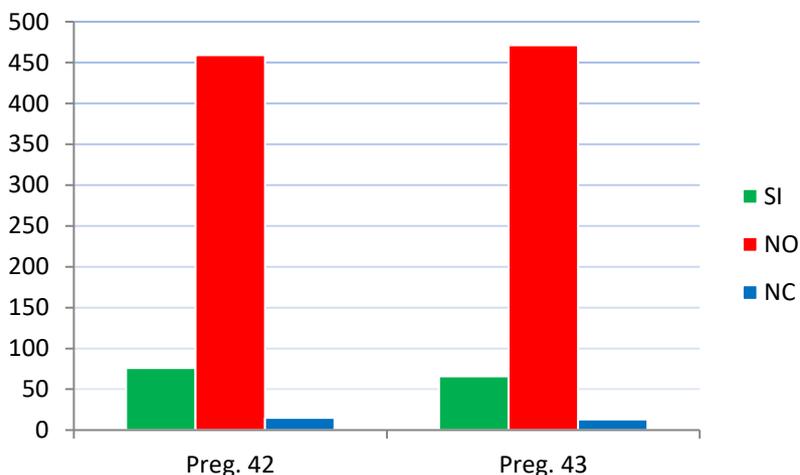
El cuadro informa de que solo un 14% de entidades participantes notifica a los acreedores/proveedores las obligaciones reconocidas, y el 12% procede a notificar las órdenes de pago a los interesados.

*Tabla 42. Notificación a los terceros de obligaciones y pagos*

	¿Se notifican a los acreedores/proveedores las obligaciones reconocidas?		¿Se notifican a los acreedores/proveedores las órdenes de pago?	
	Preg. 42	%	Preg. 43	%
SI	76	14%	66	12%
NO	459	83%	471	86%
NC	15	3%	13	2%
Total	550	100%	550	100%

Ilustramos los resultados de la escasa práctica de notificación a los interesados de las obligaciones reconocidas y de las órdenes de pago.

*Ilustración 44. Notificación a los terceros de obligaciones y pagos*



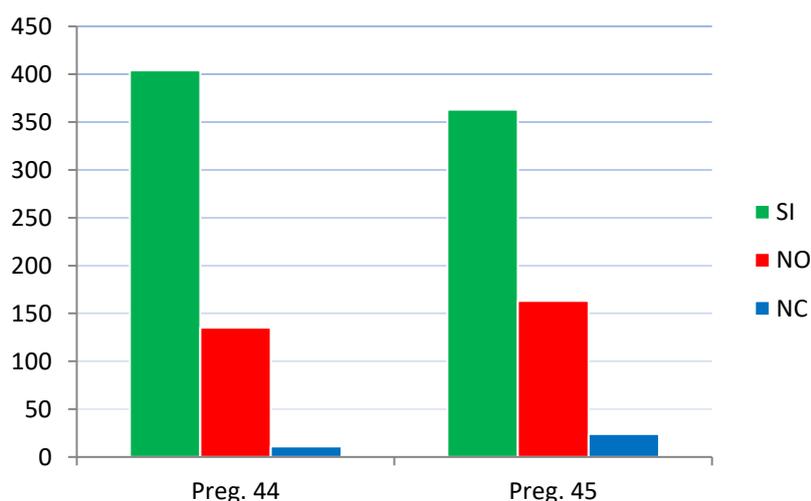
**17.3.5.4. Comprobaciones que realiza la Tesorería**

Los datos indican que el 73% de los participantes ratifica que la Tesorería verifica si las obligaciones reconocidas están fiscalizadas, y el 66% confirma que la Tesorería suspende el pago si las obligaciones reconocidas no han sido fiscalizadas

*Tabla 43. Comprobación de la Tesorería de la orden de pago*

	¿Se verifica por la Tesorería si las obligaciones reconocidas están fiscalizadas?		¿Se suspende el pago por la Tesorería si las obligaciones reconocidas no han sido fiscalizadas?	
	Preg. 44	%	Preg. 45	%
SI	404	73%	363	66%
NO	135	25%	163	30%
NC	11	2%	24	4%
Total	550	100%	550	100%

Reproducimos los datos en el siguiente gráfico donde se aprecia una alta seguridad en los pagos que realiza la Tesorería.

*Ilustración 45. Comprobación de la Tesorería de la orden de pago*

### 17.3.5.5. Servicio de caja de efectivo

Los datos indican que el 47% de las participantes dispone de servicio de caja de efectivo.

*Tabla 44. Existencia de servicio de caja de efectivo*

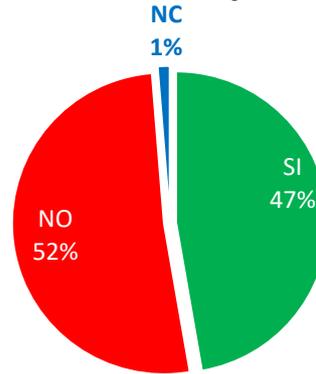
	¿La Tesorería dispone de servicio de caja de efectivo?	
	Preg. 46	%
SI	260	47%
NO	283	52%

NC	7	1%
Total	550	100%

Se procede a representar gráficamente el resultado, en donde puede apreciarse que está bastante igualado entre los que tienen servicio de caja y los que no.

*Ilustración 46. Existencia de servicio de caja de efectivo*

**Existe servicio de caja de efectivo**



**17.3.5.6. Pagos por transferencia bancaria**

La siguiente tabla informa de que el 72% de entidades requiere la ficha de terceros con los datos bancarios del interesado para efectuar un pago por transferencia, mientras que el 75% dice que en el caso de que en la factura electrónica venga la cuenta corriente (IBAN) del proveedor, entonces toma en cuenta esta para efectuar la transferencia.

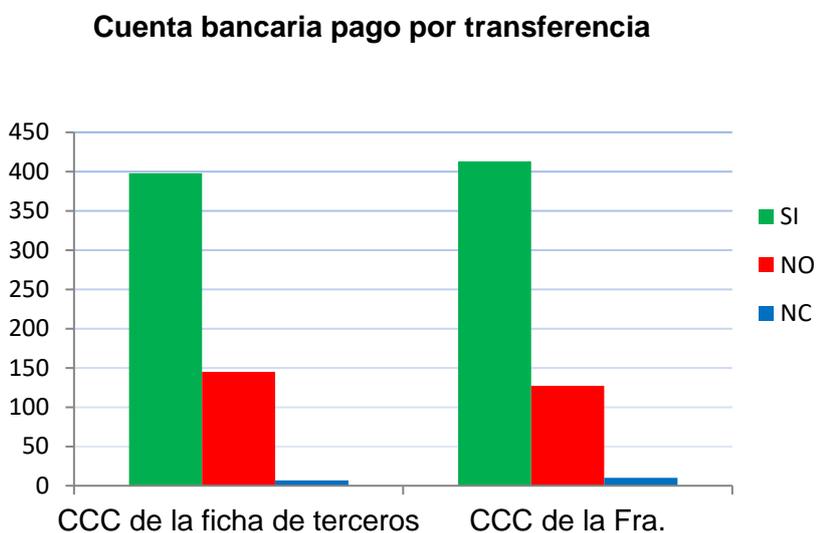
**17.3.5.6.1. Elección de la cuenta bancaria para realizar el pago**

*Tabla 45. Cuenta bancaria donde efectuar el pago al interesado*

	¿Los acreedores/proveedores presentan ficha de terceros con sus datos bancarios a donde efectuarles el pago por transferencia?		En el caso de que en la factura electrónica venga la cuenta corriente (IBAN) del proveedor, ¿se toma esta en cuenta para efectuar la transferencia?	
	Preg. 47	%	Preg. 48	%
SI	398	72%	413	75%
NO	145	27%	127	23%
NC	7	1%	10	2%
Total	550	100%	550	100%

En la ilustración siguiente se representan tales resultados.

*Ilustración 47. Cuenta bancaria donde efectuar el pago al interesado*



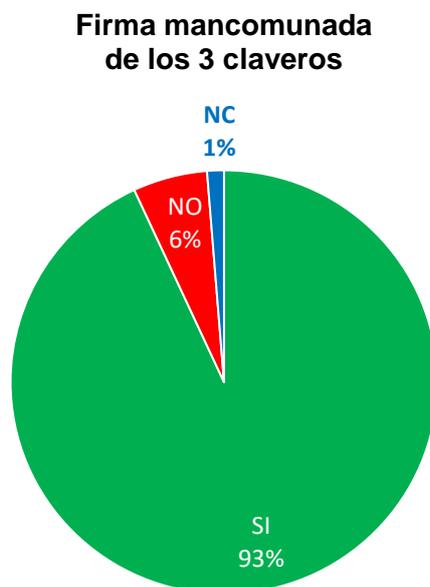
**17.3.5.6.2. Tipo de firma para la disposición de fondos por transferencia bancaria**

Prácticamente todos los encuestados declaran que las disposiciones de fondos de las cuentas operativas para efectuar pagos a proveedores se realizan de forma mancomunada por los tres claveros.

*Tabla 46. Firma mancomunada de los tres claveros*

	¿Las disposiciones de fondos de cuentas operativas para realizar pagos a proveedores se realizan de forma mancomunada de los tres claveros?	
	Preg. 49	%
SI	512	93%
NO	31	6%
NC	7	1%
Total	550	100%

El siguiente dibujo deja patente la unanimidad sobre la disposición de fondos de forma mancomunada por los tres claveros y solo un 6% opina lo contrario.

*Ilustración 48. Firma mancomunada de los tres claveros*

#### 17.3.5.7. Existencia de pagos domiciliados en cuenta bancaria

A continuación, comprobamos que solo un 34% de los encuestados declara que la Entidad Local no tiene ningún pago domiciliado, mientras que el 25% dice tener menos de tres pagos domiciliados y el 40% afirma tener más de tres.

*Tabla 47. Domiciliación bancaria de pagos*

	¿La Entidad Local tiene domiciliado el pago a algún acreedor/proveedor comercial?	
	Preg. 50	%
Sí, existen 3 o más pagos domiciliados.	222	40%
Sí, existen menos de 3 pagos domiciliados.	137	25%
NO	184	34%
NC	7	1%
Total	550	100%

Tales proporciones las vemos representadas en el siguiente gráfico.

*Ilustración 49. Domiciliación bancaria de pagos*

### 17.3.6. Función distribución liquidez en el tiempo

#### 17.3.6.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 51	¿Tiene este Ayuntamiento aprobado un plan de disposición de fondos?
Pregunta 52	Órgano que aprobó el plan disposición de fondos.
Pregunta 53	¿Está publicado el plan de disposición de fondos en el BOP?
Pregunta 54	¿Tiene este Ayuntamiento aprobado un Plan de Tesorería?
Pregunta 55	Órgano que aprobó el Plan de Tesorería.
Pregunta 56	¿Está publicado el Plan de Tesorería en el BOP?
Pregunta 57	¿Utiliza Presupuesto de Tesorería para hacer previsiones?
Pregunta 58	¿Qué plazo contempla el Presupuesto de Tesorería?
Pregunta 59	¿Con qué frecuencia se actualiza el Presupuesto de Tesorería?
Pregunta 60	Órgano que aprobó el Presupuesto de Tesorería.
Pregunta 61	¿La Tesorería gestiona la colocación de los excedentes temporales de liquidez?

#### 17.3.6.2. Plan disposición de fondos

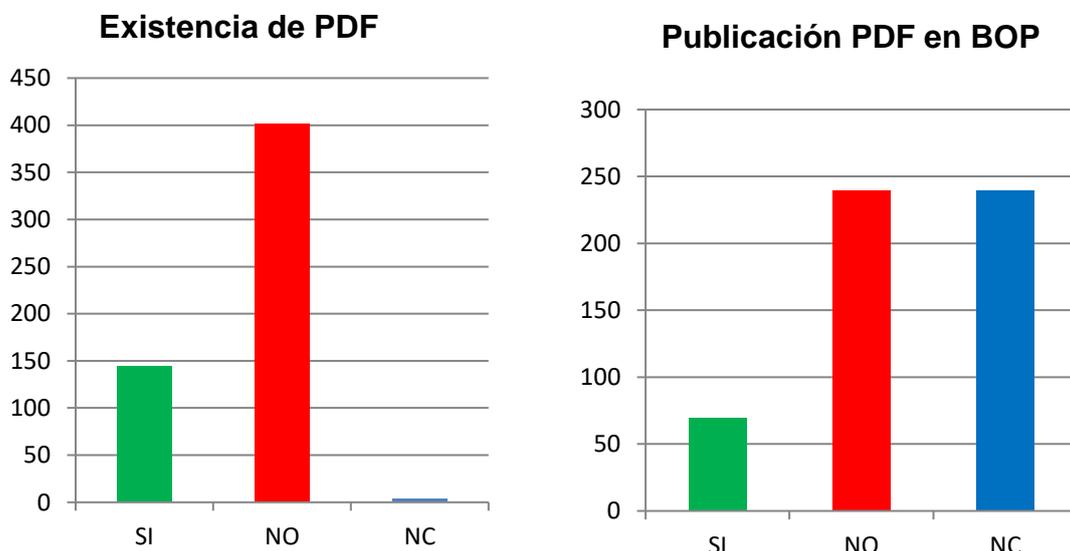
La siguiente tabla informa de que el 73% de entidades no tiene aprobado un plan de disposición de fondos (PDF) y tan solo el 13% lo ha publicado en el BOP.

*Tabla 48. Existencia del Plan de Disposición de Fondos*

	¿Tiene este Ayuntamiento aprobado un plan de disposición de fondos?		¿Está publicado el plan de disposición de fondos en el BOP?	
	Preg. 51	%	Preg. 53	%
SI	144	26%	70	13%
NO	402	73%	240	43%
NC	4	1%	240	44%
Total	550	100%	550	100%

La misma información se contrasta en los gráficos que siguen.

*Ilustración 50. Existencia del Plan de Disposición de Fondos*

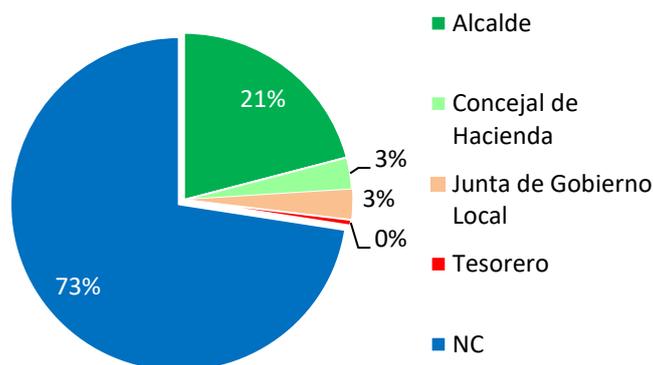


*Tabla 49. Aprobación del Plan de Disposición de Fondos*

	Órgano que aprobó el plan disposición de fondos:	
	Preg. 52	%
Alcalde	115	21%
Concejal de Hacienda	17	3%
Junta de Gobierno Local	16	3%
Tesorero	3	0%
NC	399	73%
Total	550	100%

De forma más ilustrativa lo vemos a continuación en el siguiente gráfico.

*Ilustración 51. Aprobación del Plan de Disposición de Fondos*



La mayoría de encuestados que tienen PDF se inclina por el Alcalde para su aprobación (21 %).

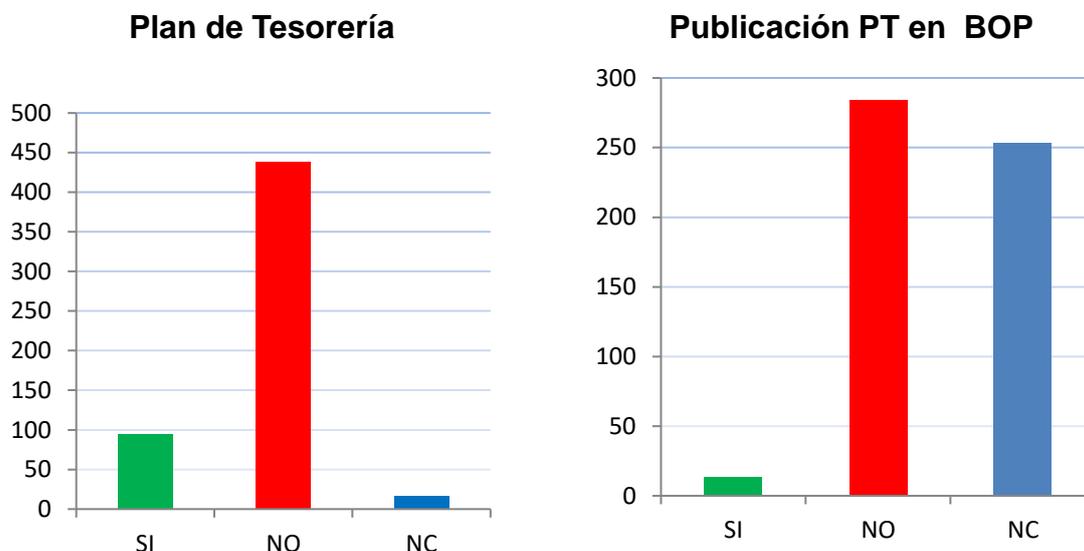
### 17.3.6.3. Plan de Tesorería

La siguiente tabla indica que el 80% de entidades no tiene aprobado un Plan de Tesorería y tan solo un 2% lo ha publicado en el BOP.

*Tabla 50. Existencia del Plan de Tesorería*

	¿Tiene este Ayuntamiento aprobado un Plan de Tesorería?		¿Está publicado el Plan de Tesorería en el BOP?	
	Preg. 54	%	Preg. 56	%
SI	95	17%	13	2%
NO	438	80%	284	52%
NC	17	3%	253	46%
Total	550	100%	550	100%

La misma información se contrasta en los gráficos que siguen.

*Ilustración 52. Existencia del Plan de Tesorería*

Vemos en el cuadro de abajo que la mayoría de los participantes desconoce quién debe aprobar el Plan de Tesorería, y un 28% afirma que no lo debe aprobar ningún órgano. No obstante, un 9% se decanta por el Alcalde para su aprobación.

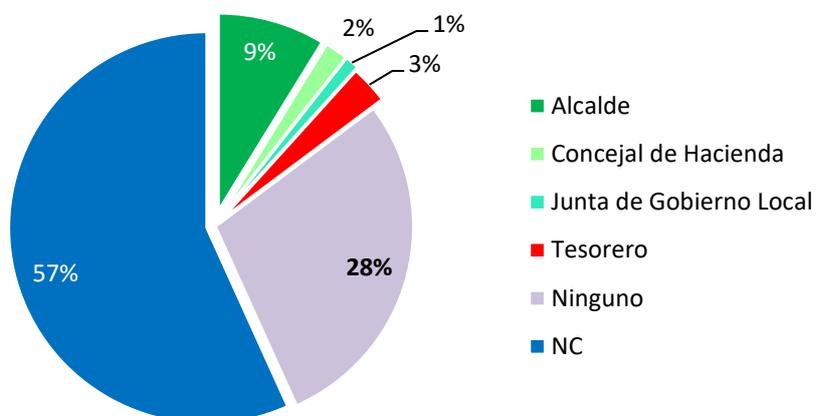
*Tabla 51. Aprobación del Plan de Tesorería*

	Órgano que aprobó el Plan de Tesorería:	
	Preg. 55	%
Alcalde	48	9%
Concejal de Hacienda	10	2%
Junta de Gobierno Local	6	1%
Tesorero	17	3%
Ninguno	157	28%
NC	312	57%
<b>Total</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>

De forma más ilustrativa lo vemos a continuación en el siguiente gráfico.

*Ilustración 53. Aprobación del Plan de Tesorería*

**Órgano que aprueba Plan de Tesorería**



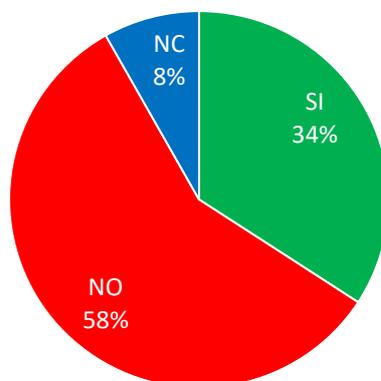
**17.3.6.4. Presupuesto de Tesorería**

La siguiente tabla revela que el 58% de entidades no utiliza el Presupuesto de Tesorería para hacer previsiones y tan solo un 34% afirma que sí lo utiliza.

*Tabla 52. Existencia de Presupuesto de Tesorería*

	¿Utiliza Presupuesto de Tesorería para hacer previsiones?	
	Preg. 57	%
SI	188	34%
NO	317	58%
NC	45	8%
Total	550	100%

Lo representamos de forma más gráfica en el siguiente dibujo.

*Ilustración 54. Existencia de Presupuesto de Tesorería***Presupuesto de Tesorería - previsiones**

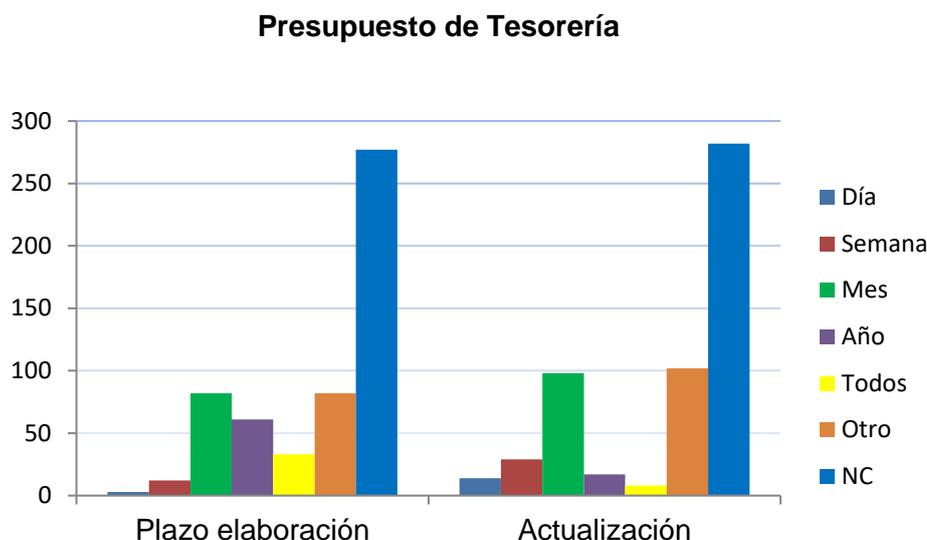
La siguiente información analiza la periodicidad de la elaboración del Presupuesto de Tesorería y la frecuencia con que se actualiza; teniendo en cuenta solo las entidades que contestan, resulta que el mes es el plazo preferido, tanto para la ejecución como para la actualización del presupuesto de Tesorería.

*Tabla 53. Plazo y actualización del Presupuesto de Tesorería*

	¿Qué plazo contempla el Presupuesto de Tesorería?		¿Con qué frecuencia se actualiza el Presupuesto de Tesorería?	
	Preg. 58	%	Preg. 59	%
Día	3	1%	14	3%
Semana	12	2%	29	5%
Mes	82	15%	98	18%
Año	61	11%	17	3%
Todos	33	6%	8	1%
Otro	82	15%	102	19%
NC	277	50%	282	51%
Total	550	100%	550	100%

En el gráfico siguiente contrastamos los resultados arriba comentados.

*Ilustración 55. Plazo y actualización del Presupuesto de Tesorería*

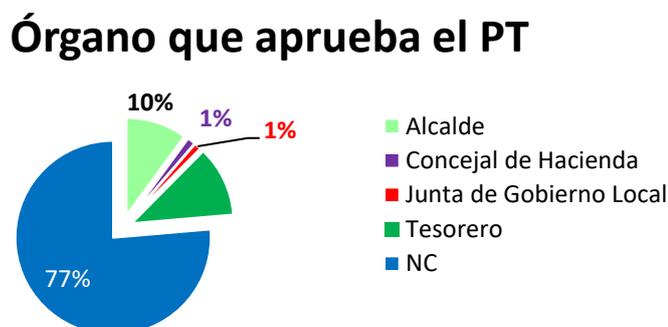


*Tabla 54. Aprobación del Presupuesto de Tesorería*

	Órgano que aprobó el presupuesto de tesorería	
	Preg. 60	%
Alcalde	55	10%
Concejal de Hacienda	7	1%
Junta de Gobierno Local	6	1%
Tesorero	62	11%
NC	420	77%
<b>Total</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>

Vemos que la mayoría de los participantes no contesta a la pregunta, y las respuestas obtenidas están muy igualadas: entre el 11% que dice que el Presupuesto de Tesorería lo aprobó el Tesorero y el 10% que lo hizo el Alcalde. Si analizamos gráficamente los resultados de la tabla nos encontramos:

*Ilustración 56. Aprobación del Presupuesto de Tesorería*



### 17.3.6.5. Colocación de excedentes de tesorería

El siguiente sondeo es interesante ya que revela que para el 52% de los participantes la Tesorería no gestiona la colocación de los excedentes temporales de liquidez frente al 40% que sí los gestiona.

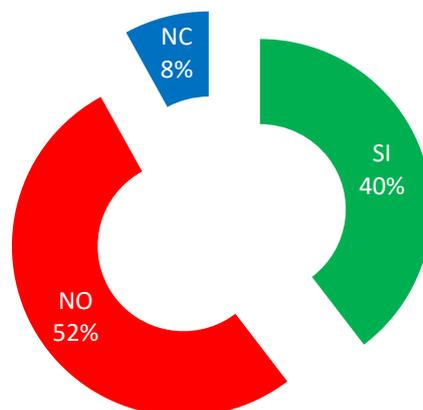
*Tabla 55. Colocación de excedentes de liquidez*

	¿La Tesorería gestiona la colocación de los excedentes temporales de liquidez?	
	Preg. 61	%
SI	218	40%
NO	288	52%
NC	44	8%
Total	550	100%

Analizamos el resultado en el siguiente gráfico.

*Ilustración 57. Colocación de excedentes de liquidez*

### La Tesorería gestiona la liquidez



### 17.3.7. Gestión del endeudamiento y contabilidad de la Tesorería

#### 17.3.7.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 62      ¿La Tesorería tramita los expedientes de endeudamiento a corto plazo?

Pregunta 63	¿La Tesorería tramita los expedientes del endeudamiento a largo plazo?
Pregunta 64	¿Se revisan por la Tesorería los intereses y la cuota de amortización liquidadas a cada vencimiento?
Pregunta 65	¿Se aprueban al vencimiento los gastos por intereses y amortización de capital?
Pregunta 66	¿La Tesorería contabiliza diariamente los ingresos que entran como cobros pendientes de aplicación?
Pregunta 67	¿La Tesorería contabiliza la ordenación del pago?
Pregunta 68	¿La Tesorería contabiliza la realización de los pagos materiales?
Pregunta 69	¿Con qué periodicidad se realizan actas de arqueo de fondos?
Pregunta 70	¿Las actas de arqueo de fondos son firmadas por los tres claveros?
Pregunta 71	¿El acta de arqueo se acompaña de la conciliación bancaria?
Pregunta 72	¿El acta de arqueo se acompaña de las certificaciones bancarias?
Pregunta 73	¿Cree que la información que llega desde la Contabilidad a la Tesorería es fiable?
Pregunta 74	¿Cree que la información que llega desde los bancos a la Tesorería es fiable?
Pregunta 75	¿La contabilidad refleja diariamente la posición de tesorería?

### 17.3.7.2. Gestión del endeudamiento

Los datos obtenidos indican que en la mayoría de las entidades la Tesorería no tramita los expedientes de endeudamiento ni a corto plazo (50%) ni a largo plazo (57%). Lo que sí hace la mayoría de las tesorerías es revisar los intereses y la cuota de amortización liquidadas a cada vencimiento, aunque el 35%, porcentaje significativo, reconoce no efectuar esta comprobación.

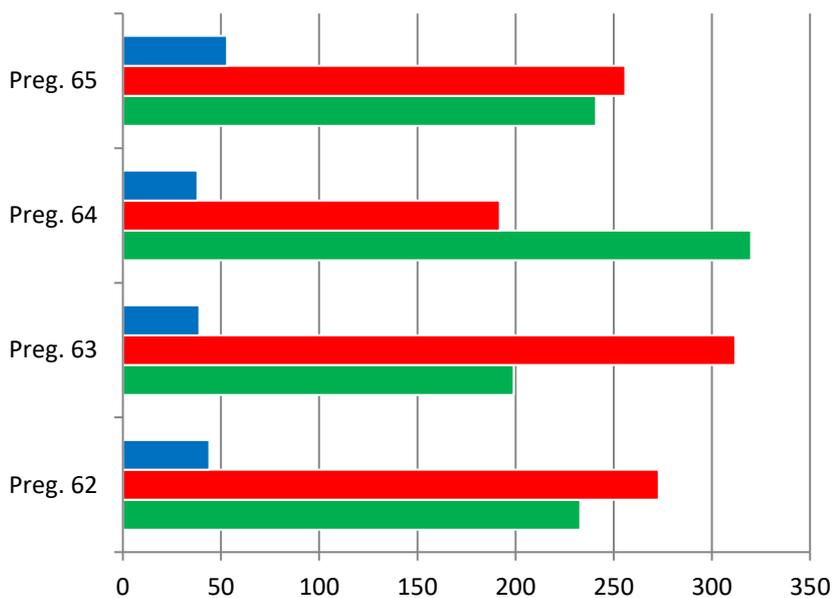
También llama la atención que el 47 % de las entidades no apruebe los gastos por intereses y amortización de capital al vencimiento.

Tabla 56. Gestión del endeudamiento

	¿La Tesorería tramita los expedientes de endeudamiento a corto plazo?	%	¿La Tesorería tramita los expedientes del endeudamiento a largo plazo?	%	¿Se revisan por la Tesorería los intereses y la cuota de amortización liquidadas a cada vencimiento?	%	¿Se aprueban al vencimiento los gastos por intereses y amortización de capital?	%
	Preg. 62	%	Preg. 63	%	Preg. 64	%	Preg. 65	%
SI	233	42%	199	36%	320	58%	241	44%
NO	273	50%	312	57%	192	35%	256	47%
NC	44	8%	39	7%	38	7%	53	9%
Total	550	100%	550	100%	550	100%	550	100%

Los datos examinados se representan en la gráfica que sigue.

Ilustración 58. Gestión del endeudamiento



### 17.3.7.3. Contabilidad de la Tesorería

Los datos examinados indican que la Tesorería, mayoritariamente, no contabiliza a diario los cobros pendientes de aplicación, solo el 31% de tesorerías sí que los registra. En cuanto a la orden de pago, el 63% asevera que la Tesorería sí los contabiliza frente al 33%

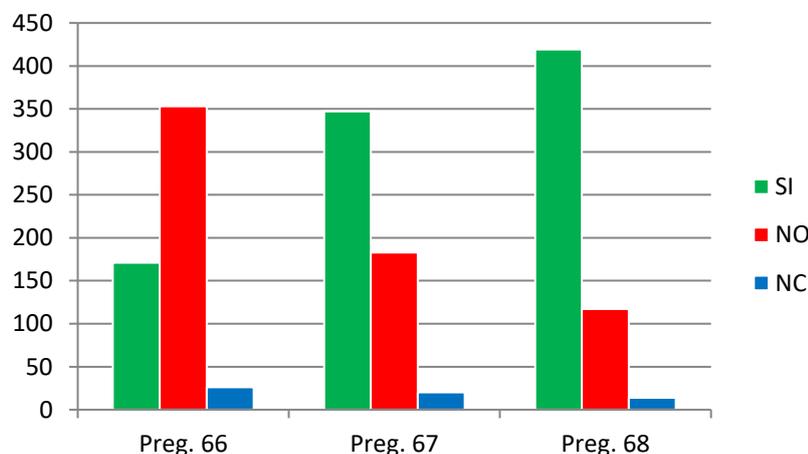
que dice que no lo hace. La Tesorería se encarga, de forma generalizada, (76%), de contabilizar el pago.

*Tabla 57. Contabilidad de la Tesorería*

	¿La Tesorería contabiliza diariamente los ingresos que entran como cobros pendientes de aplicación?	%	¿La Tesorería contabiliza la ordenación del pago?	%	¿La Tesorería contabiliza la realización de los pagos materiales?	%
	Preg. 66		Preg. 67		Preg. 68	
SI	171	31%	347	63%	419	76%
NO	353	64%	183	33%	117	21%
NC	26	5%	20	4%	14	3%
Total	550	100%	550	100%	550	100%

Observamos que el ejercicio de registros o anotaciones contables por la Tesorería es más intenso en el pago que el cobro.

*Ilustración 59. Contabilidad de la Tesorería*



#### **17.3.7.4. Elaboración de las actas de arqueo**

##### **17.3.7.4.1. Periodos, firmas, documentos que acompañan al acta de arqueo**

La siguiente información analiza la frecuencia de realización del arqueo de fondos, resultando que el plazo del mes es el más utilizado (58%), mientras que un 25% indica que solo hace las actas de arqueos en los periodos obligatorios.

*Tabla 58. Periodicidad del acta de arqueo*

	¿Con qué periodicidad se realizan actas de arqueo de fondos?	%
	Preg. 69	
Día	31	6%
Mes	322	58%
Año	51	9%
Sólo las obligatorias	136	25%
NC	10	2%
Total	550	100%

Se plasman los porcentajes de forma gráfica en el siguiente dibujo.

*Ilustración 60. Periodicidad del acta de arqueo*



Comprobamos que las actas de arqueo de fondos son firmadas por los tres claveros la mayoría de las veces (59%). Asimismo, se acompaña de la conciliación bancaria (62%).

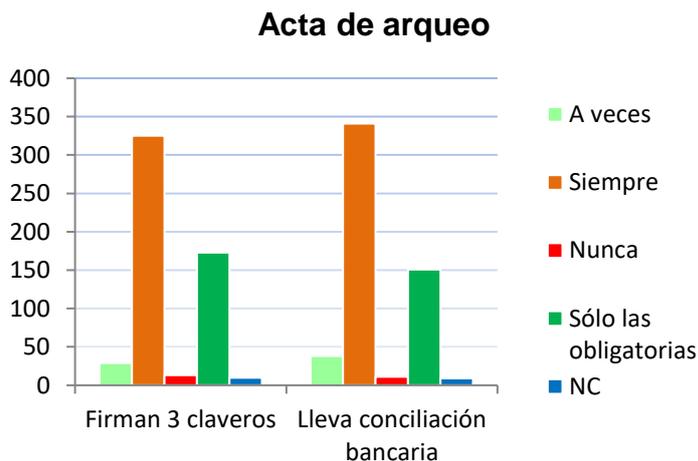
*Tabla 59. Firma y documentos del acta de arqueo*

	¿Las actas de arqueo de fondos son firmadas por los tres claveros?	%	¿El acta de arqueo se acompaña de la conciliación bancaria?	%
	Preg. 70		Preg. 71	
A veces	29	5%	38	7%
Siempre	325	59%	341	62%

Nunca	13	2%	11	2%
Sólo las obligatorias	173	31%	151	27%
NC	10	2%	9	2%
Total	550	99,00%	550	100,00%

Mostramos estos datos en el gráfico de barras que sigue.

*Ilustración 61. Firma y documentos del acta de arqueo*



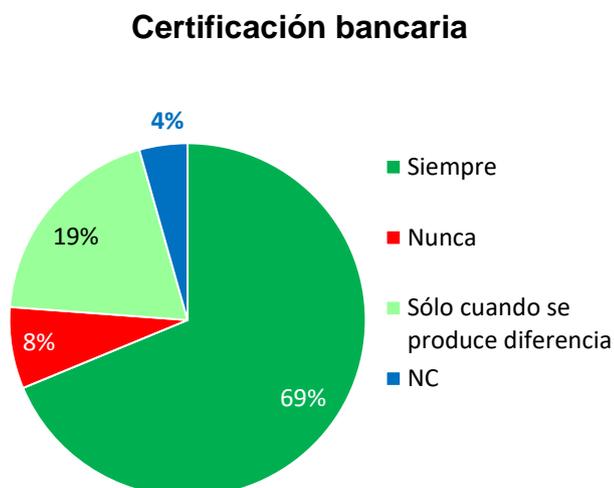
### 17.3.7.4.2. Conciliación y certificación bancaria

También acreditamos que el acta de arqueo de fondos se acompaña de la certificación bancaria siempre (69%). Aunque el 19% de encuestados dice que solo se adjunta cuando existen diferencias.

*Tabla 60. Conciliación y certificación bancaria*

	¿El acta de arqueo se acompaña de las certificaciones bancarias?	%
	Preg. 72	
Siempre	378	69%
Nunca	41	8%
Sólo cuando se produce diferencia	107	19%
NC	24	4%
Total	550	100%

Reflejamos dichos datos en la siguiente ilustración:

*Ilustración 62. Conciliación y certificación bancaria*

#### 17.3.7.4.3. Información económico-financiera fiable

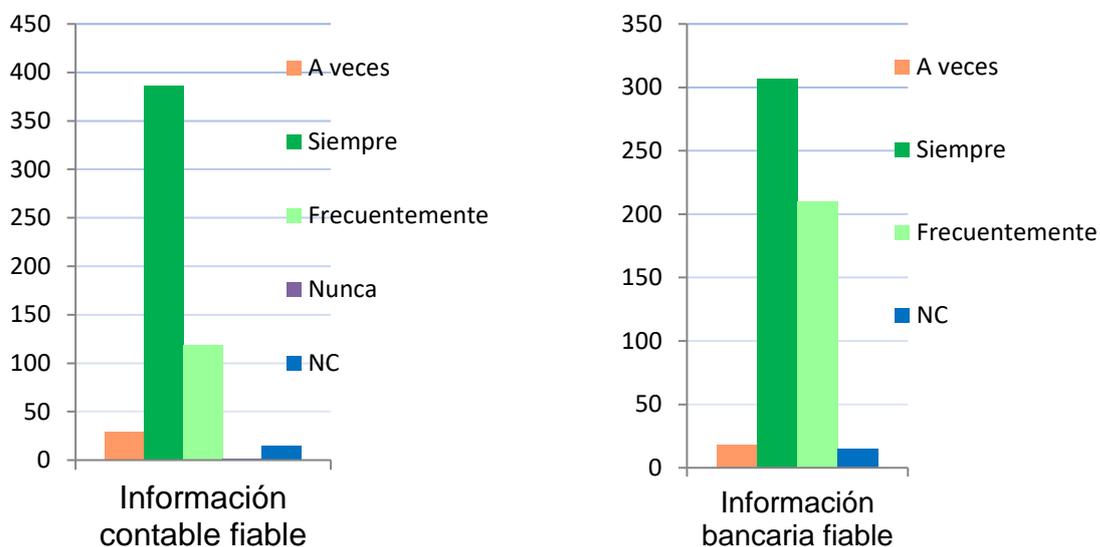
La mayoría de los participantes confía en que siempre, o frecuentemente, la información que llega desde la Contabilidad a la Tesorería es fiable, de la misma forma que cree que la información que llega desde los bancos es fiable. La opinión se dispersa más cuando se pregunta si la Contabilidad refleja diariamente la posición de tesorería, donde surge un 12% que dice que nunca refleja la posición de la tesorería.

*Tabla 61. Información fiable y posición de tesorería*

	¿Cree que la información que llega desde la Contabilidad a la Tesorería es fiable?		¿Cree que la información que llega desde los bancos a la Tesorería es fiable?		¿La Contabilidad refleja diariamente la posición de tesorería?	
	Preg. 73	%	Preg. 74	%	Preg. 75	%
A veces	29	5%	18	3%	105	19%
Siempre	386	70%	307	56%	166	30%
Frecuentemente	119	22%	210	38%	192	35%
Nunca	1	0%			68	12%
NC	15	3%	15	3%	19	4%
Total	550	100%	550	100%	550	100%

Trasladamos los resultados sobre el flujo de información hacia la Tesorería al siguiente gráfico.

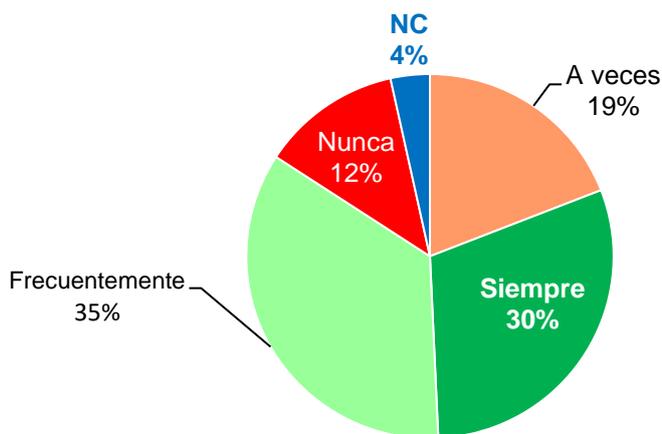
*Ilustración 63. Información fiable y posición de tesorería*



Analizamos los resultados sobre si la contabilidad refleja diariamente la posición de tesorería.

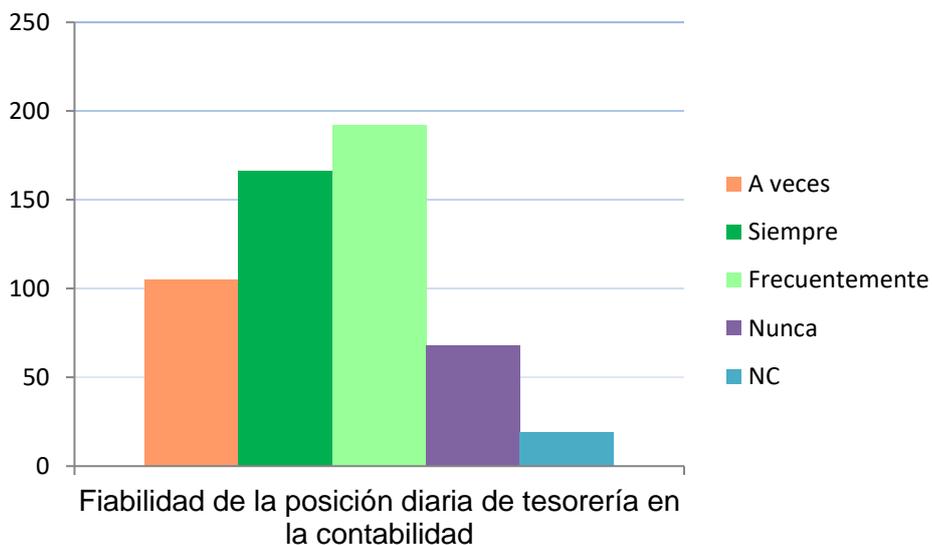
*Ilustración 64. Grado de fiabilidad de la posición diaria de la tesorería*

**Fiabilidad de la posición diaria de tesorería en la contabilidad**



Analizamos los mismos resultados en el siguiente diagrama de barras donde vemos

*Ilustración 65. Información contable fiable*



### 17.3.8. Gestión de la Tesorería

#### 17.3.8.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 76	¿Dispone de aplicaciones informáticas específicas para la gestión de la Tesorería?
Pregunta 77	En su caso, nombre de la aplicación.
Pregunta 78	En el caso de no disponer de aplicación, ¿qué alternativa informática usa para la gestión?
Pregunta 79	¿El Ayuntamiento tiene regulada su Tesorería?
Pregunta 80	¿El Ayuntamiento dispone de manual de procedimientos para desarrollar las tareas de Tesorería?
Pregunta 81	¿Existe un procedimiento para la apertura de cuentas bancarias?
Pregunta 82	¿Existe un procedimiento para la cancelación de cuentas bancarias?
Pregunta 83	¿Existe un procedimiento para la contratación de operaciones de tesorería?
Pregunta 84	¿Existe un procedimiento para la colocación de excedentes de tesorería?
Pregunta 85	¿Existe un procedimiento para la revisión periódica de las cuentas de los bancos?
Pregunta 86	¿La Tesorería custodia los avales constituidos ante el Ayuntamiento?

### 17.3.8.2. Uso de las tecnologías en la gestión de la Tesorería

#### 17.3.8.2.1. Uso de programas para gestión de la Tesorería

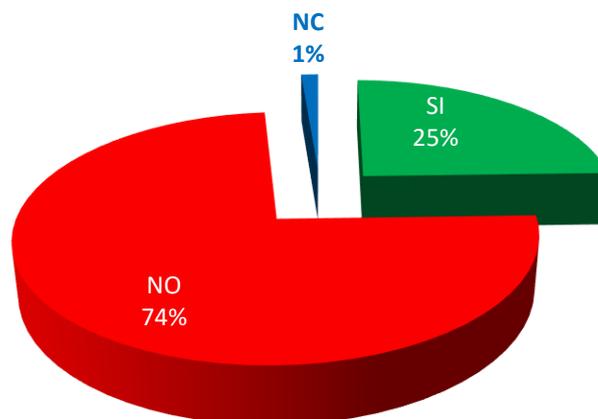
Vemos en el siguiente cuadro que la generalidad de encuestados (74%) manifiestan no disponer de aplicaciones informáticas específicas para la gestión de la Tesorería.

*Tabla 62. Utilización de programas específicos de gestión de tesorería*

	¿Dispone de aplicaciones informáticas específicas para la gestión de la Tesorería?	
	Preg. 76	%
SI	135	25%
NO	408	74%
NC	7	1%
Total	550	100%

*Ilustración 66. Utilización de programas específicos de gestión de tesorería*

#### Uso de aplicaciones específicas de Tesorería



#### 17.3.8.2.2. Herramientas específicas de gestión de tesorería

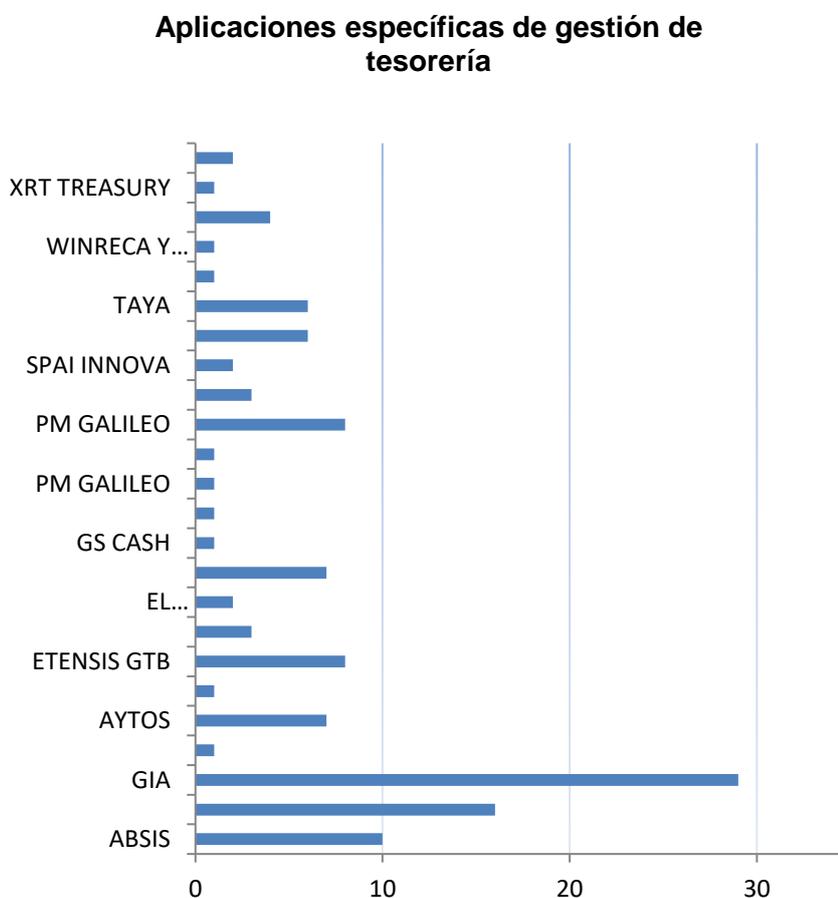
Comprobamos que el 81% de las aplicaciones de tesorería señaladas se concentran en las siguientes: GIA (24%); IA SOFT (13%); ABSIS (8%); ETENSIS GTB (7%); PM GALILEO (7%); AYTOS (6%) GINSA (6%); TAO (5%) y TAYA (5%).

*Tabla 63. Aplicaciones específicas de gestión de tesorería*

	<b>Herramientas específicas de gestión</b>	
	Preg. 77	%
ABSIS	10	8%
IA SOFT	16	13%
GIA	29	24%
ATM	1	1%
AYTOS	7	6%
PROPIA	1	1%
ETENSIS GTB	8	7%
EKON	3	2%
EL SECRETARIO, S.L.	2	2%
GINSA	7	6%
GS CASH	1	1%
IVAL INFORMATICA	1	1%
PM GALILEO	1	1%
LIEBRE.COM	1	1%
PM GALILEO	8	7%
SAGE	3	2%
SPAI INNOVA	2	2%
TAO	6	5%
TAYA	6	5%
UNIT 4	1	1%
WINRECA Y WINGT	1	1%
WURTH	4	3%
XRT TREASURY	1	1%
YDRAY	2	2%
Total	122	100%

A partir de los datos analizados de la tabla representamos el siguiente gráfico.

*Ilustración 67. Aplicaciones específicas de gestión de tesorería*



**17.3.8.2.3. Alternativas al uso de aplicaciones específicas de gestión de tesorería**

Las entidades que no disponen de un programa específico para la gestión de la tesorería están usando preferentemente la hoja de cálculo Excel (45%). Resulta llamativo que el 17% no emplee ningún soporte para gestionar y controlar la liquidez, sus previsiones, y desviaciones sobre estas.

*Tabla 64. Alternativas al programa de gestión de tesorería*

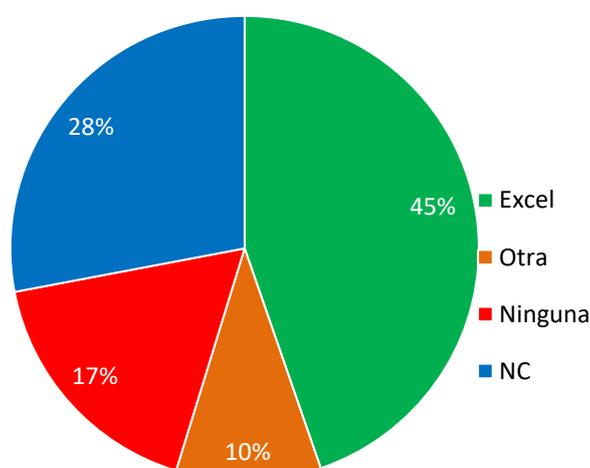
	En el caso de no disponer de aplicación, ¿qué alternativa informática usa para la gestión?	
	Preg. 78	%
Excel	246	45%
Otra	55	10%

Ninguno	95	17%
NC	154	28%
Total	550	100%

La siguiente figura contempla las diferentes alternativas expuestas.

*Ilustración 68. Alternativas al programa de gestión de tesorería*

#### Otras soluciones para la gestión de tesorería



#### 17.3.8.3. Normas y regulación de la Tesorería

En este apartado el dato más notable es que el 40 % de las entidades no tiene regulada la Tesorería. No obstante, el 54% afirma que la tiene regulada en las mismas Bases de ejecución del Presupuesto.

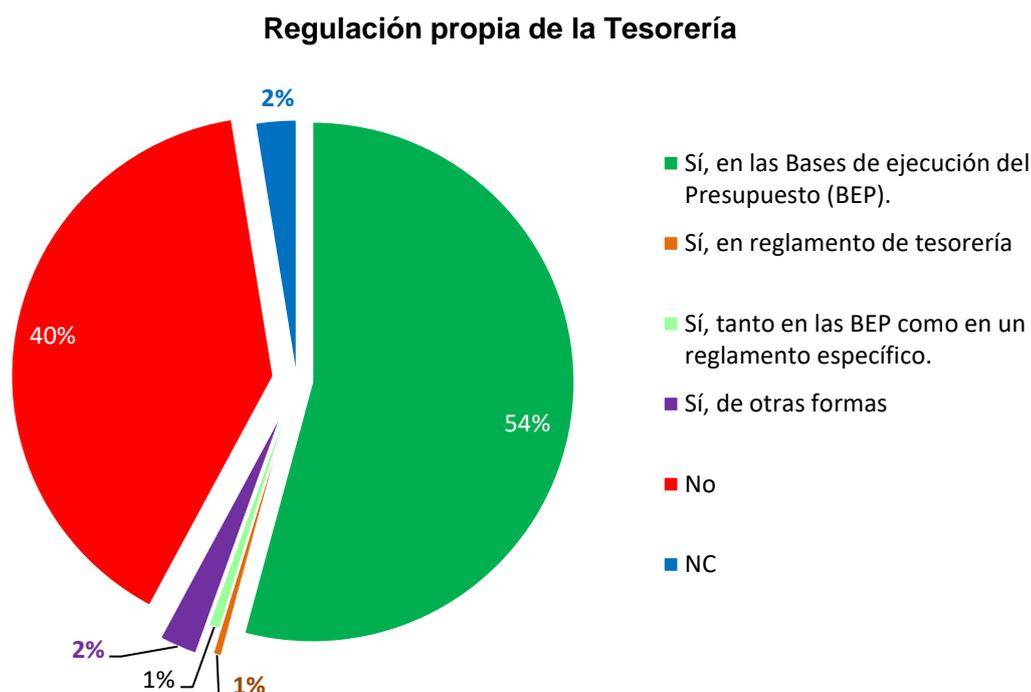
*Tabla 65. Regulación propia de la Tesorería*

	¿El Ayuntamiento tiene regulada su Tesorería?	
	Preg. 79	%
Sí, en las Bases de ejecución del Presupuesto (BEP)	298	54%
Sí, en Reglamento de Tesorería	3	1%
Sí, tanto en las BEP como en un reglamento específico	4	1%
Sí, de otras formas	13	2%

No	218	40%
NC	14	2%
Total		550
		100%

Estudiamos la información en la siguiente figura.

*Ilustración 69. Regulación propia de la Tesorería*



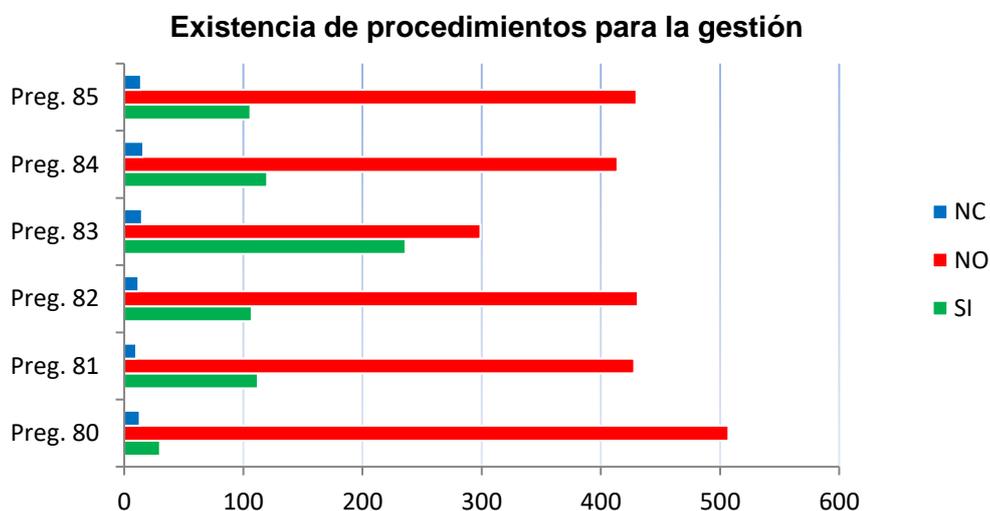
Otro dato destacado es que prácticamente ninguna entidad dispone de manual de procedimientos para desarrollar las tareas de tesorería, solo el 6% dice que sí lo tiene. También el 78% de los participantes asevera que no dispone de un procedimiento para la apertura de cuentas bancarias ni para la cancelación de las mismas. Y solo el 20% sí dispone de ambos procedimientos.

El 54% responde que no dispone de un procedimiento para la contratación de operaciones de tesorería, frente al 43% que sí tiene uno específico. De la misma forma el 75% no dispone de un procedimiento para la colocación de excedentes de Tesorería. Tampoco existe un procedimiento para la revisión periódica de las cuentas de los bancos para el 78%, solo el 19% dice disponer de este tipo de procedimiento.

*Tabla 66. Existencia de procedimientos de gestión de tesorería*

	Preg. 80	%	Preg. 81	%	Preg. 82	%	Preg. 83	%	Preg. 84	%	Preg. 85	%
SI	30	6%	112	20%	107	20%	236	43%	120	22%	106	19%
NO	507	92%	428	78%	431	78%	299	54%	414	75%	430	78%
NC	13	2%	10	2%	12	2%	15	3%	16	3%	14	3%
Total	550	100%	550	100%	550	100%	550	100%	550	100%	550	100%

Vemos los datos dibujados en las barras del gráfico donde se aprecia la gran carencia de procedimientos de esta naturaleza en las entidades analizadas.

*Ilustración 70. Existencia de procedimientos de gestión de tesorería*

#### 17.3.8.4. Custodia de avales constituidos ante la Entidad Local

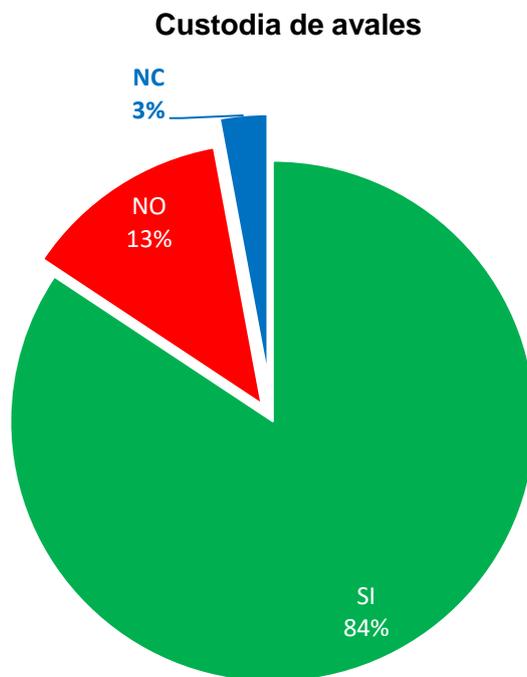
El 84% de los encuestados constata que la Tesorería custodia los avales constituidos ante el Ayuntamiento, mientras que el 13% declara lo contrario.

*Tabla 67. Gestión de avales*

	¿La Tesorería custodia los avales constituidos ante el Ayuntamiento?	
	Preg. 86	%
SÍ	464	84%
NO	70	13%
NC	16	3%
Total	550	100%

Analizamos los resultados en la figura siguiente, donde se refleja de forma generalizada que la Tesorería custodia los avales constituidos ante el Ayuntamiento.

*Ilustración 71. Gestión de avales*



### 17.3.9. Cumplimiento y transparencia

#### 17.3.9.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 87	¿Se elaboran por la Tesorería los informes sobre morosidad relativos al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones?
Pregunta 88	¿Se elabora por la Tesorería el periodo medio de pago a proveedores?
Pregunta 89	¿El Ayuntamiento cumple puntualmente con las obligaciones de suministro de información en materia de tesorería?
Pregunta 90	¿Considera que la información en materia de tesorería es suficientemente transparente?
Pregunta 91	¿Se publica en la web municipal el informe de morosidad?
Pregunta 92	¿Se publica en la web municipal el Periodo Medio de Pago?

### 17.3.9.2. Elaboración de informes de Tesorería: morosidad, PMP y otros obligatorios

El sondeo indica que en el 53% de entidades la Tesorería siempre elabora los informes sobre morosidad relativos al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones, frente al 27% que informa de que la Tesorería no lo realiza nunca.

De forma similar, en el 52% la Tesorería siempre elabora el periodo medio de pago a proveedores mientras que el 31% no lo elabora nunca.

La mayoría de los participantes verifica que siempre (75%) o frecuentemente (15%) cumple puntualmente con las obligaciones de suministro de información en materia de tesorería.

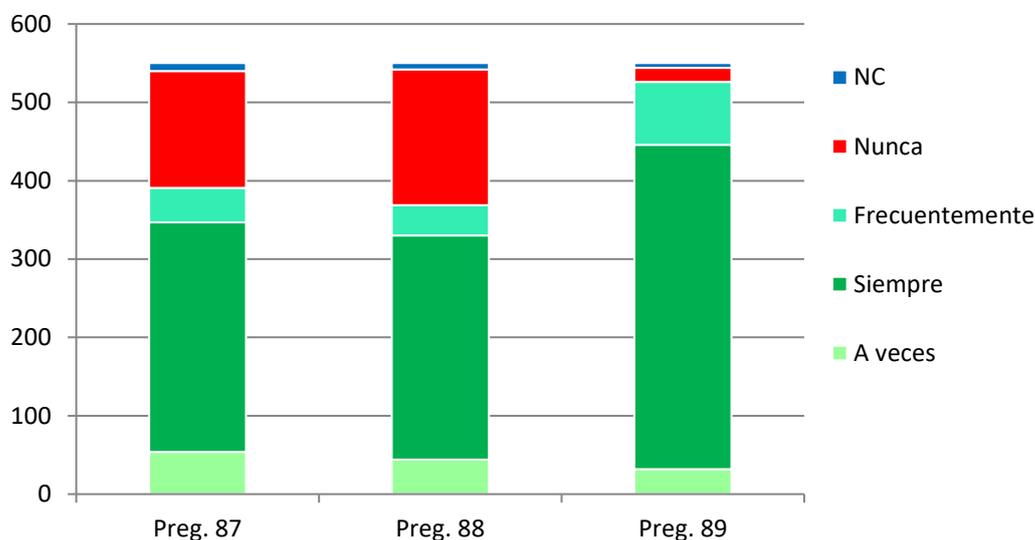
*Tabla 68. Elaboración de informes suministro información*

	Preg. 87	%	Preg. 88	%	Preg. 89	%
A veces	54	10%	44	8%	32	6%
Siempre	293	53%	286	52%	414	75%
Frecuentemente	44	8%	39	8%	80	15%
Nunca	149	27%	173	31%	18	3%
NC	10	2%	8	1%	6	1%
Total	550	100%	550	100%	550	100%

A continuación, trasladamos la información de forma comparativa en las barras del gráfico.

*Ilustración 72. Elaboración de informes suministro información*

**Elaboración de informes de Tesorería:  
morosidad, PMP y otros obligatorios**



**17.3.9.3. Publicación de información en materia de Tesorería**

El 73% de las entidades considera que la información en materia de Tesorería es suficientemente transparente; el 24% opina lo contrario.

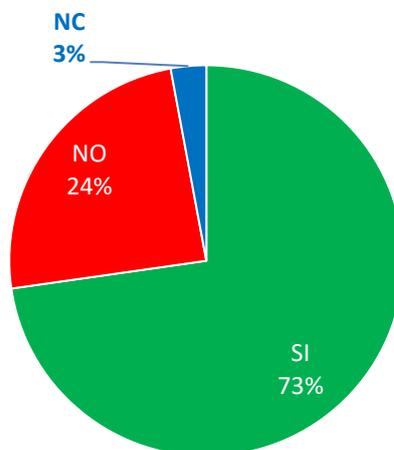
*Tabla 69. Transparencia de la información de Tesorería*

	¿Considera que la información en materia de Tesorería es suficientemente transparente?	%
	Preg. 90	
SI	400	73%
NO	134	24%
NC	16	3%
Total	550	100%

De forma gráfica representamos los resultados de la tabla donde se aprecia que, de forma generalizada, la Tesorería es transparente.

*Ilustración 73. Transparencia de la información de Tesorería*

**Transparencia suficiente de la información sobre Tesorería**



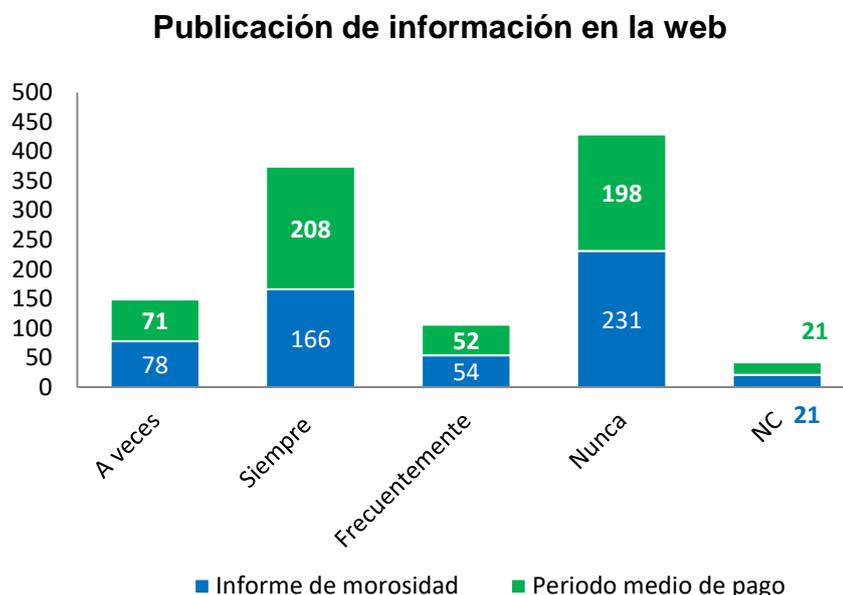
A continuación, observamos como dato destacado que el 40% de entidades no pública en la web municipal el informe de morosidad, que el 14% lo publica a veces, el 10% lo hace frecuentemente, y tan solo el 30% lo publica siempre.

En cuanto a publicar en la web municipal el Periodo Medio de Pago, el 38% lo hace siempre, frente al 36% que no lo publica nunca, y el resto lo hace a veces (13%) o con frecuencia (9%).

*Tabla 70. Publicación de los informes de morosidad y PMP*

	¿Se pública en la web municipal el informe de morosidad?		¿Se pública en la web municipal el Periodo Medio de Pago?	
	Preg. 91	%	Preg. 92	%
A veces	78	14%	71	13%
Siempre	166	30%	208	38%
Frecuentemente	54	10%	52	9%
Nunca	231	42%	198	36%
NC	21	4%	21	4%
Total	550	100%	550	100%

Vemos representada la frecuencia de publicación de ambos informes donde resalta la polaridad entre publicar siempre o no hacerlo nunca.

*Ilustración 74. Publicación de los informes de morosidad y PMP*

### 17.3.10. Objetivos, control y toma de decisiones

#### 17.3.10.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 93	¿Se utiliza algún sistema de cuadro de mando integral?
Pregunta 94	¿Se utiliza algún sistema de indicadores de evaluación del desempeño?
Pregunta 95	¿Cuál es el grado de coordinación entre los centros de decisión de gasto y la Tesorería?
Pregunta 96	El Ayuntamiento ha establecido algunas normas o sistema específico para el control de su gestión de la Tesorería.

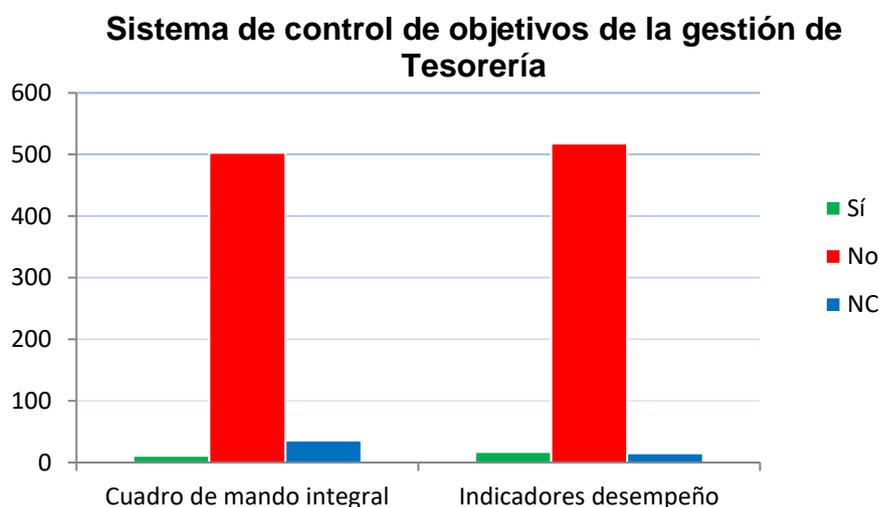
La siguiente tabla recoge información muy significativa al mostrarnos que prácticamente ninguna entidad utiliza herramientas de dirección, como pudiera ser un cuadro de mandos integral, ni sistema de indicadores de evaluación del desempeño.

Tabla 71. Uso de Cuadro de Mando o indicadores de evaluación

	¿Se utiliza algún sistema de cuadro de mando integral?		¿Se utiliza algún sistema de indicadores de evaluación del desempeño?	
	Preg. 93	%	Preg. 94	%
Sí	11	2%	17	3%
No	503	91%	518	94%
NC	36	7%	15	3%
Total	550	100%	550	100%

El resultado lo hemos trasladado al siguiente gráfico.

Ilustración 75. Uso de Cuadro de Mando o indicadores de evaluación



A continuación, constatamos que el 76% de participantes no tiene establecidas normas o sistema específico para el control de su gestión de la Tesorería, y que el 19% dispone de algunas reglas y usos, y tan solo un 2% afirma tener un manual de control interno.

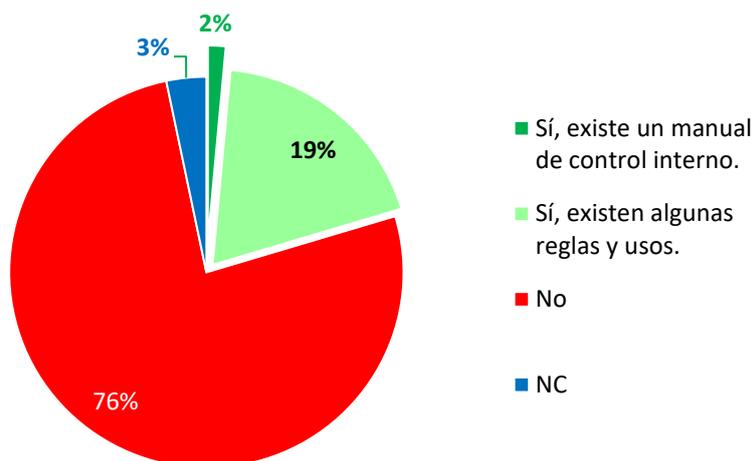
Tabla 72. Control interno de la gestión de la Tesorería

	El Ayuntamiento ha establecido algunas normas o sistema específico para el control de su gestión de la Tesorería.	
	Preg. 96	%
Sí, existe un manual de control interno.	8	2%
Sí, existen algunas reglas y usos.	104	19%
No	420	76%
NC	18	3%
Total	550	100%

Simbolizamos de forma muy visible la falta de control interno de la gestión de la tesorería.

*Ilustración 76. Control interno de la gestión de la Tesorería*

**Sistema de control interno de la tesorería**

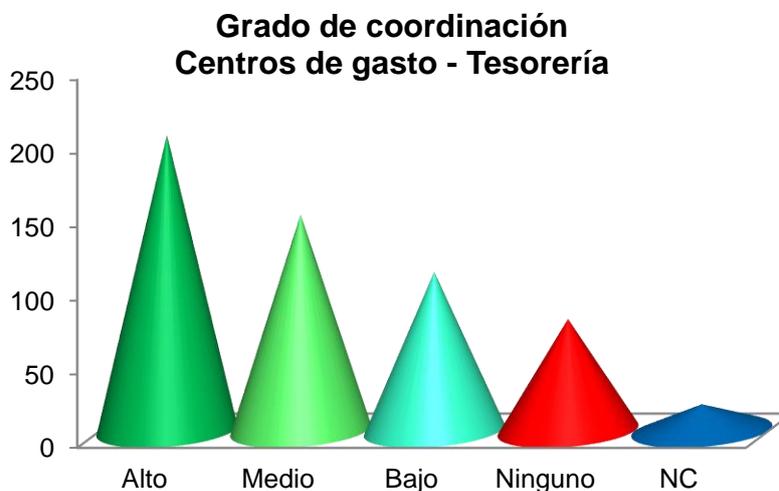


Con carácter general los resultados muestran un grado de coordinación entre los centros de decisión de gasto y la Tesorería, que va escalando desde ninguno, con un 14%, hasta el 36% que dice tener alto grado de coordinación con los centros de decisión del gasto.

*Tabla 73. Grado de coordinación con centros de gasto*

	¿Cuál es el grado de coordinación entre los centros de decisión de gasto y la Tesorería?	
	Preg. 95	%
Alto	201	36%
Medio	147	27%
Bajo	108	20%
Ninguno	76	14%
NC	18	3%
Total	550	100%

Los diferentes porcentajes se aprecian mejor en el siguiente gráfico.

*Ilustración 77. Grado de coordinación con Centros de gasto*

### 17.3.11. Opinión libre de la entidad participante

#### 17.3.11.1. Preguntas del cuestionario

Pregunta 97	Si cree que la Tesorería aporta algún valor estratégico a la Entidad Local, ¿podría mencionar cual considera el más importante?
Pregunta 98	Si quiere, puede realizar algún comentario, aclaración o sugerencia al presente cuestionario. Gracias por su participación.

Las preguntas 97 y 98 se han formulado de forma abierta, lo que ha permitido la obtención de una gran variedad de información.

Referente a la pregunta 97, resulta muy significativo que el 73% no la haya contestado y del 27 % restante que lo hace, un 2 % expresa taxativamente que la Tesorería no aporta valor estratégico. Solo un 25 % responde afirmativamente señalando que la Tesorería aporta un valor estratégico a la Corporación e identifica el valor que considera más importante.

*Tabla 74. La Tesorería aporta valor estratégico a la Entidad Local*

Si cree que la Tesorería aporta algún valor estratégico a la Entidad Local, ¿podría mencionar cual considera el más importante?				%
Preg. 97				
No contestan		403		73%
Sí contestan:		147		27%
– No aporta valor estratégico	11			
– Sí aporta valor estratégico e identifican el valor más importante	136			
Total		147	550	100%

En la siguiente tabla presentamos, de forma agrupada, los valores estratégicos más importantes que han sido señalados por los encuestados.

*Tabla 75. Clasificación del valor estratégico más importante por áreas de afinidad*

VALOR ESTRATÉGICO MÁS IMPORTANTE	Nº	%
Conciliación presupuestaria	1	1%
Control y seguridad	25	18%
Gestión eficaz y eficiente	39	29%
Gestión transversal	1	1%
Información para la toma de decisiones	21	15%
Liquidez y endeudamiento	14	10%
Planificación y optimización de recursos	23	17%
Normalización del expediente	1	1%
Organización y análisis	3	2%
Puesto de trabajo estratégico	1	1%
La recaudación	1	1%
Reputación	1	1%
Transparencia y seguridad	2	1%
Debería aportarlo	3	2%
Total	136	100%

En la tabla destacan, como valores estratégicos más importantes, la gestión eficaz y eficiente (29%), el control y la seguridad (18%), la planificación y la optimización de recursos (17%) y la información para la toma de decisiones (15%), como representamos a continuación en el gráfico.

*Ilustración 78. Valores estratégicos más importantes agrupados por áreas de afinidad*

La información que arroja la pregunta 98 se ha obtenido, igualmente, a través de las múltiples manifestaciones realizadas por los encuestados, que ha sido posteriormente codificada y convenientemente agrupada.

*Tabla 76. Comentarios y reflexiones de los participantes*

Si quiere, puede realizar algún comentario, aclaración o sugerencia al presente cuestionario.		%	
Preg. 98			
No contestan	412	75%	
Sí contestan:	138	25%	
– Saludos y agradecimientos, aclaración respuestas y críticas a la encuesta	32		
– Aportan una reflexión	106		
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>550</b>	<b>100%</b>

*Tabla 77. Reflexiones de los participantes, agrupadas por temática*

COMENTARIO - REFLEXIÓN	Nº	%
Escasa relevancia y desarrollo de la Tesorería por ser municipio pequeño	16	15%
La Tesorería está a cargo de un auxiliar administrativo dependiente de Intervención o de un Concejal	20	19%
La Tesorería ejerce también la función de Contabilidad	1	1%
La Tesorería es incompatible con la función de Secretaría e Intervención	34	32%
Escasa formación técnica de personal de la Tesorería	3	3%

Falta apoyo de Diputaciones y Consells	4	4%
La Tesorería debe ser revalorizada, organizada y dotada de medios	28	26%
Total	106	100%

*Ilustración 79. Reflexiones de los participantes, agrupadas por áreas de afinidad*



Como puede apreciarse, solo el 19 % ha realizado observaciones al cuestionario. De estas aportaciones libres podemos destacar:

- Un 33 % reclama una efectiva segregación de funciones para que los Secretarios-Interventores no ejerzan, de forma acumulada, la función tesorera (además de la función interventora que ya ejercen).
- Un 26 % reclama mayores medios personales y una reorganización del área acorde a las funciones, lo que denota la falta de apoyo que recibe la función de Tesorería, que se estima que debe ser revalorizada y reforzada con recursos de todo tipo.
- Un 19 % pone de manifiesto la inexistencia de la función de Tesorería independiente, afirmando que suele estar ejercida por un auxiliar administrativo de la Intervención municipal o por un Concejal, lo que supone falta de profesionalización e indica una gran desconsideración hacia la función tesorera.
- Por último, un 15 % señala la escasa relevancia y desarrollo que se otorga a las tesorerías en los ayuntamientos pequeños, reduciéndose la función tesorera a la faceta meramente operativa.

#### 17.4. Conclusiones de la encuesta

La encuesta ha permitido recopilar diversa e interesante información de las características del puesto de trabajo de Tesorero/a, la organización del servicio y número de efectivos, el desempeño de las diferentes funciones, profundizando, principalmente, en la previsión y la planificación de la liquidez y, también, sobre la existencia de procedimientos de ejecución y control de la gestión de la Tesorería.

El grado de respuesta del cuestionario ha resultado satisfactorio, lo que permite aproximarnos a la realidad de la Tesorería Local. Asimismo, la utilidad de los datos extraídos se considera relevante para el análisis de los diferentes aspectos de esta dependencia.

La distribución del sondeo alcanza a la práctica totalidad del Estado, si bien el 72% se concentra en siete CCAA: Castilla y León (16%), Andalucía (13%), Castilla-La Mancha (11%), Comunidad Valenciana (10%), Galicia (9%), Comunidad de Madrid (8%) y Extremadura (6%). El resto de las Comunidades supone el 23%, y apenas el 5% no ha identificado la residencia (todas las respuestas eran opcionales).

Los datos reflejan que más del 94% de las entidades locales participantes están sujetas al régimen común. Y, en general, existen pocos entes dependientes: sociedades 22%, organismos autónomos 20%, y entidades empresariales 5%.

La mayoría de las entidades dispone de un Tesorero/a que es funcionario habilitado nacional (64%) y pertenece, bien a la subescala de Intervención-Tesorería o de Secretaría Intervención, repartido prácticamente en la misma proporción. En el resto de entidades, más de un tercio del total (36%), la Tesorería se ejerce por otro tipo de empleado público o depende de la Intervención y, en algunos casos, todavía está desempeñada por un Concejal, situación que se debería subsanar al estar prohibido por la Ley.

El resultado también evidencia que la gran mayoría de secretarios–interventores está realizando, además, las funciones de Tesorero, por lo que si bien hay que celebrar que se

haya incorporado la función de la Tesorería a esta subescala, ya que conlleva cierto reconocimiento implícito de su enorme importancia y atisba una senda progresiva hacia su profesionalización, también hay que advertir de que el ejercicio simultáneo de todas las funciones es una circunstancia que debe ser corregida dado el riesgo potencial que supone la ausencia de segregación de funciones, sobre todo en el ámbito del control interno.

El alcance de la función desvela que en el 7% de entidades el Tesorero lleva la Tesorería de forma acumulada con otras entidades locales. Y en el 17% los tesoreros, además de la Tesorería de la entidad, asumen la de los Organismos Autónomos municipales y, de forma minoritaria, también las tesorerías de las entidades públicas empresariales y/o sociedades.

En cuanto a la clasificación del subgrupo que tiene asignado el puesto de trabajo de Tesorero, el 64% pertenece al subgrupo A1 y el 10% al A2, siendo el concurso la forma de provisión del puesto de trabajo más utilizada (47%).

También se corrobora que el 51% de los tesoreros son menores de 51 años de edad y que apenas un 2% están próximos a la jubilación.

Con respecto a la estructura organizativa de la Tesorería los datos agregados demuestran que la mayoría de las entidades no posee una configuración clara del departamento; tan solo tiene jefatura de servicio el 16%, jefatura de sección el 11% y jefatura de negociado el 19%. Del cruce de resultados se deduce que solo un 3% de las entidades tiene una estructura organizativa completa que comprende la jerarquía de las tres jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares; le sigue el 3% con la jerarquía de dos jefaturas (sección y negociado), técnicos, administrativos y auxiliares; un 1% tiene jefatura de negociado, técnicos, administrativos y auxiliares; el 1% no tiene jefaturas pero sí dispone de técnicos, administrativos y auxiliares; el 8% tiene únicamente administrativos y auxiliares; y la mayoría (13%) solo cuenta con auxiliares administrativos. En cuanto al tamaño del departamento, sin contar al titular, hemos calculado una media aproximada que oscila en torno a dos empleados por Tesorería.

Desde la perspectiva de género observamos que la titularidad de la Tesorería es paritaria al comprobar que hombres y mujeres ocupan el puesto de tesoreros en la misma proporción. Con respecto al resto de personal de la Tesorería, se constata que los efectivos son en su mayoría mujeres (el doble), lo que implica que el varón está subrepresentado en términos de igualdad de género.

El sondeo sobre la gestión tributaria apunta a que del ejercicio de la función liquidadora se ocupa el 45% de tesorerías, siendo la función de recaudación en periodo voluntario la más ejercida (62%), frente a la recaudación ejecutiva que se realiza en menor medida (29%).

Un dato a destacar es que el 60% de los encuestados dice que el Tesorero es el que dicta las providencias de apremio, mientras que el 45% declara que es el Tesorero quien resuelve los recursos contra estas, lo que nos indica lo que ya tratamos en el subapartado 15.10, que los recursos contra las providencias de apremio se estaban resolviendo por quien no era competente (Alcalde o Concejales de Hacienda), aunque también podría ser que la gestión recaudatoria se hubiera cedido a la Diputación, y esta fuera la que resolviera dichos recursos.

Es muy significativo el hallazgo de que la mayoría de entidades locales (74%) no tiene regulada una instrucción para la declaración de fallidos.

El 53% de participantes dice tener cuentas restringidas de recaudación; el 69% afirma que recibe asistencia por parte de la Diputación Provincial para la gestión recaudatoria, y declara tener externalizada en empresa privada la recaudación ejecutiva solo el 16% de entidades.

Los ayuntamientos no utilizan generalmente una entidad financiera gestora para la emisión y distribución de recibos, solo un 23% afirma que la emplea. Por el contrario, de forma mayoritaria, el 66% sí que dispone de entidades financieras colaboradoras para la recaudación de los ingresos municipales.

El escrutinio sobre el pago de las obligaciones señala que es la Tesorería la que suele expedir las órdenes de pago con mayor frecuencia (63%), y que la mayoría de entidades procede a dictar un acto administrativo (formal) para su aprobación. No obstante, se aprecia poca práctica (más bien nula) en la notificación a los terceros de obligaciones reconocidas y pagos realizados a su favor.

En cuanto a las comprobaciones que realiza la Tesorería sobresale la verificación acerca de si las obligaciones reconocidas están previamente fiscalizadas, procediendo a la suspensión del pago si no lo estuvieran.

También se ha detectado que el 47% dispone aún de un servicio de caja de efectivo y que para efectuar un pago por transferencia bancaria se requiere obligatoriamente la ficha de terceros con los datos bancarios del interesado (72%), aunque el 75 % acepta la cuenta corriente del proveedor en el caso de que esta venga informada en la factura electrónica. Las disposiciones de fondos se autorizan de forma mancomunada con la firma de los tres claveros.

Una cuestión importante detectada se refiere a que solo un 34% afirma que no tiene ningún pago domiciliado, por el contrario, hasta el 40% reconoce tener más de tres.

Sobre la planificación de la Tesorería la encuesta evidencia que la mayoría de entidades no tiene aprobado un Plan de disposición de fondos (73%), y pocos son publicados en el BOP. De las entidades que tienen PDF aprobado la mayoría lo ha sido por el Alcalde. Lo mismo sucede con el Plan de Tesorería, que no lo tiene aprobado el 80% y no es publicado en el BOP.

El mismo comportamiento se reproduce con respecto al presupuesto de Tesorería, donde el 58% de entidades directamente no lo utiliza para hacer sus previsiones. Y quienes sí lo utilizan prefieren la proyección y actualización mensual; en cuanto a quién lo aprueba las opiniones oscilan entre el Tesorero y el Alcalde.

Otro aspecto significativo es que la Tesorería no gestiona la colocación de los excedentes temporales de liquidez para el 52% de los encuestados, frente al 40% que afirma lo contrario.

Lo mismo se detecta en la gestión del endeudamiento: la Tesorería no tramita los expedientes ni a corto plazo (50%) ni a largo plazo (57%). Por el contrario, lo que sí hace la mayoría de las Tesorerías es revisar los intereses y la cuota de amortización liquidadas a cada vencimiento, aunque el 35% tampoco realiza esta comprobación. Resulta llamativo que el 47% de las entidades no apruebe los gastos por intereses y amortización del capital al vencimiento.

La Tesorería se limita de forma generalizada a contabilizar el pago material, pero un 63%, además, manifiesta que también contabiliza la orden de pago y un 31% afirma registrar a diario los cobros pendientes de aplicación. El 84% de las Tesorerías se encarga de la custodia de los avales constituidos ante el Ayuntamiento, mientras que el 13% declara lo contrario.

La elaboración de las actas de arqueo se realiza con mayor asiduidad cada mes (58%), mientras que un 25% indica que solo hace las actas de arqueos en los periodos obligatorios; se suele adjuntar la conciliación bancaria y son firmadas siempre, o la mayoría de las veces, por los tres claveros (59%). También se indica que al acta de arqueo se acompañan las certificaciones bancarias siempre (69%), aunque un 19% de encuestados dice que solo adjunta esta certificación cuando existen diferencias.

La mayoría de encuestados considera que la información económico-financiera que llega desde la Contabilidad a la Tesorería es fiable al igual que la que procede de los bancos. No obstante, la opinión difiere sobre si la contabilidad refleja diariamente los saldos bancarios, donde un 12% afirma que nunca refleja la posición de la Tesorería, lo que evidencia que la contabilidad no se lleva al día, lo que dificulta e imposibilita, en consecuencia, la toma de decisiones apoyadas en la misma.

En cuanto a la fluidez de información con los centros de gasto se observa que el grado de coordinación entre los centros de decisión de gasto y la Tesorería va escalando desde ninguno, con un 14%, hasta un 36% que manifiesta tener alto grado de coordinación con estos centros de decisión del gasto.

La gestión de la Tesorería mediante el uso de programas informáticos que refleja la encuesta es bastante precaria ya que la mayoría de participantes (74%) manifiesta no disponer de aplicaciones informáticas específicas para su gestión y, como alternativa a esta deficiencia, prefiere el uso de la hoja de cálculo Excel (45%). Resulta llamativa la cifra de un 17% que no emplea ningún soporte para gestionar la Tesorería y un 28% que no contesta esta cuestión.

Las Tesorerías que utilizan herramientas específicas de gestión (software) han indicado el tipo de aplicación del que disponen, y el 81% de estas se concentra en las siguientes: GIA (24%); IA SOFT (13%); ABSIS (8%); ETENSIS GTB (7%); PM GALILEO (7%); AYTOS (6%) GINSA (6%); TAO (5%) y TAYA (5%). Creemos que la pregunta está mal formulada, o mal interpretada, ya que los mencionados programas son, en su mayoría, aplicaciones de contabilidad que contienen, a lo sumo, un módulo reducido de tesorería que no hay que confundir con una aplicación singular y específica, que es la cuestión por la que preguntábamos. De los anteriormente mencionados, el único ERP específico de Gestión de Tesorería es Taya<sup>223</sup>.

En cuanto al apartado de normas y regulación de la Tesorería, el 54% afirma que se encuentran en las mismas Bases de Ejecución del Presupuesto; resulta notable que el 40% no tenga regulada la Tesorería de ninguna forma. Prácticamente ninguna entidad dispone de manual de procedimientos para desarrollar las tareas de tesorería, solo el 6% asevera que sí tiene. Tampoco dispone de procedimientos específicos para la apertura y cancelación de cuentas bancarias (78%) ni para la contratación de operaciones de Tesorería (54%) ni para la colocación de excedentes de Tesorería (75%) ni para la revisión periódica de las cuentas de los bancos (78%).

---

<sup>223</sup> TayA, Tesorería, Análisis y Aplicaciones, S.A., es una empresa española de referencia en el desarrollo de aplicaciones informáticas financieras especializadas en la gestión de la Tesorería y del endeudamiento para Administraciones Públicas fundamentalmente.

Los resultados sobre la elaboración de informes obligatorios de Tesorería indican que en el 53% de entidades la Tesorería siempre elabora los informes de morosidad relativos al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones, frente al 27% que informa de que la Tesorería no lo realiza nunca. Igualmente, el 52% de las tesorerías siempre elabora el periodo medio de pago a proveedores, mientras que el 31% no lo elabora nunca. La mayoría de encuestados sostiene que siempre (75%), o frecuentemente (15%), cumple puntualmente con las obligaciones de suministro de información en materia de Tesorería.

Del análisis realizado sobre la transparencia de la información en materia de Tesorería resulta, en términos generales, que la información se considera suficientemente transparente (73%). No obstante, destaca que el 40% de entidades no publica en la web municipal el informe de morosidad y solo el 30% lo publica siempre. También el 36% de entidades no publica en la web municipal el Periodo Medio de Pago y el 38% declara hacerlo siempre.

En cuanto a la definición de objetivos, control y toma de decisiones, los datos aportan una información muy significativa dado que prácticamente ninguna entidad utiliza un sistema de cuadro de mandos integral (91%) ni sistema de indicadores de evaluación del desempeño (94%). También hemos constatado la falta de control interno de la gestión de la Tesorería, pues el 76% de participantes no tiene establecidas normas o sistemas específicos para el control de su gestión de la Tesorería, el 19% dispone de algunas reglas y usos y tan solo un 2% afirma tener un manual de control interno.

El 73% de los encuestados no contesta a la pregunta sobre si la Tesorería aporta algún valor estratégico a la entidad, y algunos de los que sí contestan han expresado de forma taxativa que la Tesorería no aporta valor estratégico. De las aportaciones realizadas sobre el valor estratégico, agrupadas por afinidad, destacan: la gestión eficaz y eficiente, el control y seguridad, la planificación y optimización de recursos y la información para la toma de decisiones.

En definitiva, y a modo de reflexión final, de los datos que se extraen de la encuesta podemos concluir manifestando:

1°.- Que la Tesorería es incompatible con la función de Secretaría e Intervención y debe ser revalorizada, organizada y dotada de medios.

2°.- Que la Tesorería tiene escasa relevancia dentro de la organización, bien por el tamaño de la entidad o por invisibilidad y por las limitaciones a las que se ve sometida la mayoría de las veces, lo cual está impidiendo su potencial desarrollo y transformación hacia una Tesorería más analítica y estratégica.

3°.- La encuesta nos indica que no se ejercen en toda su extensión muchas de las funciones que competen a la Tesorería, como, por ejemplo, la propuesta de expedición de las órdenes de pago, función básica y esencial que solo alcanza el 63 % de los ayuntamientos.

4°.- Se carece no solo de los necesarios medios personales y de una organización administrativa básica debidamente estructurada, sino también de procedimientos y procesos claros y tasados que se hayan volcado a manuales.

5°.- La planificación financiera prácticamente no existe, y las herramientas de las que esta dispone, Presupuesto de Tesorería, Plan de Disposición de Fondos y Plan de Tesorería, no se utilizan, con lo que difícilmente pueden anticiparse situaciones futuras adversas.

6°.- La posición contable de los saldos bancarios no se lleva al día, por lo que falla el pilar básico o punto de arranque para una gestión eficaz de tesorería, que además carece de medidores y cuadro de mando.

Todo esto, unido a la ausencia de ERP, el cual se sustituye parcialmente por hojas de cálculo, muestra un panorama lleno de oportunidades de mejora donde probablemente el nuevo RD 128/2018 y su atribución detallada de competencias a la Tesorería suponga un avance significativo.

## CAPÍTULO V

### TRANSFORMACIÓN DE LA TESORERÍA

#### 18. DESARROLLO DEL POTENCIAL DE LA TESORERÍA

##### 18.1. De Depositario a Tesorero estratégico

Resulta revelador que el 73 % de los participantes de la encuesta expuesta en el capítulo anterior no haya expresado ninguna opinión en la pregunta 97 sobre si la Tesorería aporta algún valor estratégico a la Entidad Local. Del 27 % restante que se ha pronunciado el 7 % (2 % del total) afirma que la Tesorería no aporta ningún valor estratégico. En cambio, el 93 % restante (25 % del total) sí que se ha animado a identificar como valores más importantes los que tienen que ver, de una u otra forma, con la gestión eficaz y eficiente, el control y la seguridad, la planificación y la optimización de recursos, la información para la toma de decisiones, la liquidez y el endeudamiento, entre otros con menos representación.

Solo un 25 % de la población encuestada señala la existencia de valores estratégicos en la Tesorería Local. Estos resultados sugieren que la Tesorería Local está poco explorada y nada enfocada hacia el despliegue de todo su potencial; podríamos decir que su estado es incipiente, y en algún caso, inexistente.

Resulta complicado, por tanto, comprender el alcance del concepto de tesorería estratégica, y creemos que ello es debido, con carácter general, a la falta de visión y desarrollo de la función de la tesorería en las organizaciones. También, quizá, por la dificultad añadida de que una tesorería operativa puede ser medida de forma tangible, por ejemplo, por el menor coste efectivo y/o mayor rentabilidad, mientras que la estratégica resulta más difícil de evaluar pues se trataría de medir los impactos del liderazgo financiero que se producen en el conjunto de la organización.

Asimismo, la función estratégica de la tesorería es más valorada en la medida que aumenta su visibilidad e influencia dentro de la organización. De alguna forma el Tesorero

debe saber explicar qué es lo que hace, venderse, hacer *marketing-tesorero* porque está muy arraigada y generalizada la percepción de la Tesorería como mera administradora de cobros y despachadora de pagos, que convertirían al Tesorero en un simple Cajero. Mientras que la preocupación principal de la mayoría de las unidades administrativas municipales es tener consignación presupuestaria para realizar los gastos de su área, la única unidad administrativa que se encarga y preocupa de los ingresos (y su materialización) para dar cobertura y poder pagar puntualmente todos esos gastos es la Tesorería.

El cambio de paradigma se orienta hacia el liderazgo, la gestión de equipos, la gestión del tiempo, los procesos operativos, la tecnología y automatización de tareas, el cumplimiento normativo y, en mayor medida, el análisis.

Hay factores que impulsan esa orientación estratégica<sup>224</sup>, como son la gestión del efectivo y la liquidez, la visión integral de la organización, la tecnología y automatización del trabajo rutinario y las obligaciones de información para, así, poder dedicar más tiempo a trabajos de mayor valor como el análisis, el diagnóstico, el control, la retroalimentación y actualización de los procesos y las previsiones. Si tener relevancia en la organización es importante para un mejor desempeño, ser estratégico es mucho más, ya que significa alinearse con los objetivos globales a conseguir y participar en las soluciones más eficientes para alcanzarlos a través de las habilidades de liderazgo de equipo en un entorno cambiante, difícil y complejo.

El punto de partida debe aprovechar las buenas prácticas y el saber hacer<sup>225</sup> ya que este conocimiento en sí mismo proporciona un gran valor a la organización, y a partir de ahí la Tesorería debe cuestionarse, al menos, el qué, el cómo y por qué hace las cosas, pues nos podemos llevar sorpresas como la realización de tareas vacías que no aportan valor. A este respecto Peter Druker<sup>226</sup> señala: “No hay nada tan inútil como hacer con gran eficiencia algo que no debería haberse hecho en absoluto”.

---

<sup>224</sup> RAE: estrategia

1.f. Arte de dirigir las operaciones militares.

2.f. Arte, traza para dirigir un asunto.

3.f *Mat.* En un proceso regulable, conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.

<sup>225</sup> RAE: saber hacer. 1. loc. sust. m. Conjunto de conocimientos y técnicas acumuladas por una persona o una empresa.

<sup>226</sup> Considerado el padre del *management*, técnica de dirección y gestión de empresas u organizaciones.

La transformación de la Tesorería implica cambiar de un enfoque reactivo a uno proactivo donde poder generar el valor estratégico a partir de un liderazgo basado en el conocimiento y enfocado hacia su impacto en la organización.

### 18.1.1. Similitud del Tesorero con el CFO

El Tesorero y el CFO, siglas por las que se conoce al *Chief Financial Officer* o Director Financiero, son dos perfiles profesionales que suelen confundirse.

Los CFO alcanzan una gran reputación profesional, según Monclús (2003), como consecuencia de su mención en el informe Aldama<sup>227</sup>, en donde existe una única y muy importante cita al Director Financiero en el apartado 7 del capítulo IV, que señala:

Las cuentas anuales que se presenten al Consejo de Administración para su formulación deberán ser previamente certificadas en cuanto a su exactitud e integridad por el Presidente (si tiene funciones ejecutivas), el consejero delegado, y el director financiero o el responsable del departamento correspondiente (pág. 41).

Dicho informe supone un gran reconocimiento al papel del Director Financiero, que “tradicionalmente ha sido el responsable de las funciones de Administración y Finanzas de la empresa”, y, como tal, el responsable de la preparación de los estados financieros y las cuentas anuales (Monclús, 2003, pág. 19).

Para Accenture “Las responsabilidades del Director Financiero se han extendido más allá de sus atribuciones tradicionales influyendo cada vez más en la operativa global de la empresa” (2011, pág. 10). El director financiero ha de ser capaz de visualizar qué pasará en los próximos meses para plantear una serie de escenarios de rentabilidad del negocio o

---

<sup>227</sup> El informe Aldama se presentó el 9 de enero de 2003 en Madrid por la Comisión Especial para el Fomento de la Transparencia y la Seguridad en los Mercados Financieros y las Sociedades Cotizadas, también llamada Comisión Aldama. Dicha Comisión se creó con el objetivo de elaborar las pautas de buen gobierno de las empresas españolas y especialmente de las empresas cotizadas en el mercado financiero. Hace especial hincapié en los principios de transparencia y el deber de lealtad de los administradores con el fin de que estos últimos autorregulen su gobierno; <https://observatoriorsc.org/infome-aldama/>, consultada el 28 de marzo de 2019).

inversiones y con ello ayudar al Director General a tomar las mejores decisiones en base a la información disponible” (2011, pág. 11).

La revista de la Asociación de Tesoreros de España (ASSET, 2017) recoge el resultado de un estudio elaborado gracias a las respuestas de más de 930 encuestados, en donde se analiza cómo el rol de los directores financieros ha evolucionado a lo largo de los años, y ahora tiene un papel más importante dentro de la empresa, de tal modo que su opinión tiene gran influencia en la toma de decisiones. Este aumento de responsabilidades ocasiona que cada vez esté más alineado con otros departamentos. En definitiva, concluye:

... la nueva situación económica ha influido de manera drástica en el día a día de los directores financieros que hoy deben contar con nuevas habilidades para superar los retos, trabajar de manera más alineada con el resto de departamentos estratégicos y poner su foco ya no únicamente en el desarrollo y desempeño de su propio departamento sino en el de toda la compañía, teniendo en cuenta que sus opiniones y desarrollos influirán ahora más que nunca en la toma de decisiones de la compañía (pág. 32).

ASSET también menciona la adaptabilidad que debe tener el CFO:

Al CFO no se le valora, en modo alguno, por lo que hace hoy, sino por su capacidad de visión del medio y largo plazo. Llegar antes que nadie al futuro, prever qué va a suceder, determinar qué capacidades y perfiles deben gestionar la empresa.

El CFO es hoy el corazón de la compañía sin el cual el CEO queda desconectado de la organización y tomará decisiones equivocadas.

El buen director financiero de hoy deja que su equipo trabaje en lo cotidiano y él se dedica a proyectar el futuro, no es un visionario, es un experto con conocimiento que le da capacidad de visión (2017, pág. 4).

Agrawal, Goldie, & Huyett (2013) abordan un estudio sobre la evolución del perfil del CFO incidiendo en aspectos como el talento y el desarrollo de liderazgo. Parten de las responsabilidades principales del puesto: información financiera, auditoría y cumplimiento, planificación, tesorería y estructura de capital, y en función de la organización el rol sigue evolucionando para alcanzar nuevos compromisos. Aunque consideran improductivo extender el rol demasiado lejos, pues un CFO no puede ser bueno en todo. De esta forma, consiguen identificar cuatro perfiles distintos: el experto en finanzas, el generalista, el líder en rendimiento y el campeón del crecimiento.

El experto en finanzas se caracteriza por conocer bien la organización y tener amplia experiencia en la función de finanzas: control, tesorería, auditoría, planificación y análisis

financiero o finanzas de unidades de negocios; es crítico para el cumplimiento efectivo y la estandarización de los procesos. Este perfil es el mejor para las empresas que carecen de liderazgo financiero o que tienen un departamento de finanzas ineficiente. El generalista se caracteriza por su capacidad operativa y por tener experiencia en operaciones, estrategia, marketing o administración general. El líder del rendimiento se caracteriza por centrarse en la administración de los costes, y por promover el uso de métricas y cuadros de mando y la estandarización de los datos y los sistemas; posee un marcado perfil analítico. Y, por último, el campeón del crecimiento, que se identifica por tener experiencia en fusiones y adquisiciones, así como disponer de redes externas, pensamiento independiente y visión estratégica. Suelen ser profesionales externos contratados para cambios drásticos en la organización.

En definitiva, lo más importante es comprender que el rol del CFO se debe alinear con la organización mediante compromisos que ponen de manifiesto su estrategia, habilidades y capacidades de alta gerencia, función financiera, y la capacidad para impulsar el cambio.

Consideramos que el perfil del CFO experto en finanzas guarda similitud con el perfil del Tesorero profesional dado que también este se caracteriza por conocer bien la organización y tener amplia experiencia en la función de finanzas.

## **18.2. Estado de madurez de la Tesorería**

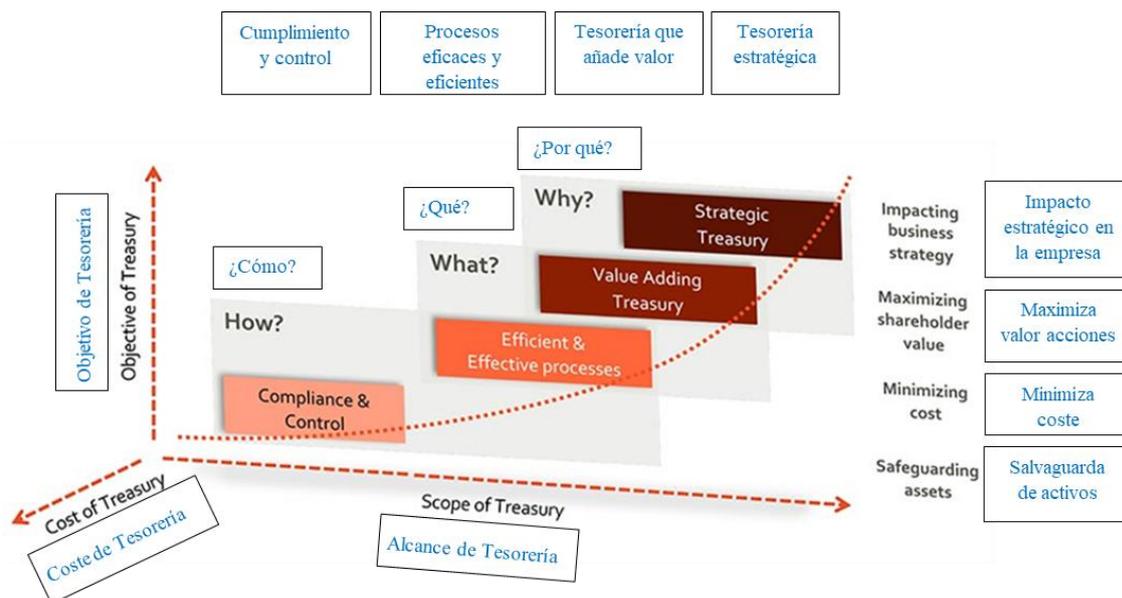
El desarrollo de las capacidades de una organización o área de esta se mide mediante los estados de madurez. Tras la aplicación de estos modelos podemos constatar su avance y si cumple con las expectativas y potencial evolutivo que tiene.

Son varios los modelos de madurez que permiten identificar el estado de progreso en el que se encuentra la Tesorería. Cuanto más madura sea la Tesorería mayor valor podrá aportar a las decisiones estratégicas de la organización.

### 18.2.1. Modelo de madurez de la tesorería de PwC

La empresa PwC<sup>228</sup> (junio de 2017) presenta un escenario intuitivo y adaptable donde la Tesorería puede ir superando y/o perfeccionando etapas hacia la madurez, de tal forma que a la vez que mejora su función va generando valor para la organización hasta alcanzar la Tesorería estratégica.

Ilustración 80. Modelo de maduración de la Tesorería de PwC



Fuente: Rebel, B, PwC The Netherlands (sep-2017) The strategic Treasurer: Custodian of Cash Flow and Financial Risk, TMI. ISSUE 254, 29-33. Fig 1. p. 30; traducción propia.

La Tesorería en las primeras etapas de desarrollo se dedica a dar respuesta al “cómo” y “qué” hacer centrándose en perfeccionar la ejecución de las funciones, mientras que la Tesorería estratégica atiende en la última fase al “por qué” hacer, y aquí interactúa más con la organización, analiza, aporta soluciones, rediseña procesos, etc.

Este modelo de madurez implica que los beneficios que se obtienen en cada etapa se van añadiendo a las siguientes y de esta forma se va generando progresivamente un valor adicional que consigue dibujar una función de crecimiento exponencial.

<sup>228</sup> PwC es la abreviatura de PricewaterhouseCoopers, segunda firma de servicios profesionales más grande del mundo, por detrás de Deloitte, que presta servicios a compañías, instituciones y Administraciones Públicas de consultoría, asesoramiento fiscal y legal, y auditoría.

Al representar el modelo sobre un espacio tridimensional sugiere que no todas las tesorerías deben alcanzar el final de la curva, sino que cada Tesorería optimizará su posición de crecimiento en función de sus objetivos, presupuesto y alcance. De esta forma la Tesorería será más estratégica cuanto mayor presupuesto y objetivos alcance, y, al contrario, menos estratégica si dispone de menor presupuesto y propósitos logrando un alcance inferior más ajustado a sus necesidades.

### **18.2.2. Modelo de madurez de tesorería de la AFP**

También la AFP<sup>229</sup> y otros expertos han estudiado la Tesorería con un modelo de madurez. Este tipo de modelos se inspiran en el Modelo de Capacidad y Madurez (CMM<sup>230</sup>), modelo descriptivo que sirve para desarrollar la capacidad de los procesos de software de una organización. El modelo identifica cinco niveles en los que cada uno constituye la base de los niveles sucesivos, implementando los procesos de manera efectiva y eficiente con los que una organización puede evolucionar para establecer una cultura de la excelencia en ingeniería de software:

- En el nivel Inicial podemos considerar que la organización es un caos, no dispone de procesos definidos, se improvisa la realización de las actividades y el éxito depende completamente de que el personal sea experimentado y efectivo.
- En el nivel Repetible, la organización es disciplinada y dispone de planificación y seguimiento, controla los proyectos y se pueden repetir los éxitos anteriores.
- En el nivel Definido, la organización tiene documentados, estandarizados e integrados los procesos y todos los proyectos.
- En el nivel Administrado, la organización puede medir objetivos y predecir tendencias en la calidad del proceso y del producto dentro de los límites cuantitativos y tomar medidas para corregir situaciones de riesgo.

---

<sup>229</sup> Association of Financial Professionals.

<sup>230</sup> Capability Maturity Model desarrollado por el Software Engineering Institute (SEI) de la Universidad Carnegie Mellon de Pittsburgh, Estados Unidos, <https://www.sei.cmu.edu/>, fecha de consulta 1 de marzo de 2019.

- En el nivel de Optimización, la organización se centra en la mejora continua de los procesos gracias a la retroalimentación cuantitativa del proceso y al pilotaje de ideas y tecnologías innovadoras.

La aplicación del modelo CMM a la Tesorería que propone la AFP consiste en la definición de cinco etapas en las que podemos conocer la posición que alcanza el departamento de Tesorería en el espectro de madurez:

1ª etapa: Fundacional (falta de personal de tesorería dedicado o centralizado / tareas de tesorería en nivel subsidiario)

2ª etapa: Desarrollo (tesorero dedicado con algún personal de apoyo / centralización de algunas actividades de tesorería)

3ª etapa: Establecido (estructura central clara de tesorería y modelo de gobierno / adecuado personal / equipo calificado de tesorería)

4ª etapa: Mejora (consultor interno de otras funciones corporativas y subsidiarias)

5ª etapa: Estratégico / Optimizado (centralización óptima de actividades / socio comercial proactivo, estratégico / asesor de CFO<sup>231</sup> en inversiones de negocios complejas)

*Ilustración 81. Modelo de maduración de la Tesorería de la AFP*



Fuente: 2017 AFP Strategic Role of Treasury Survey, y representación elaboración propia.

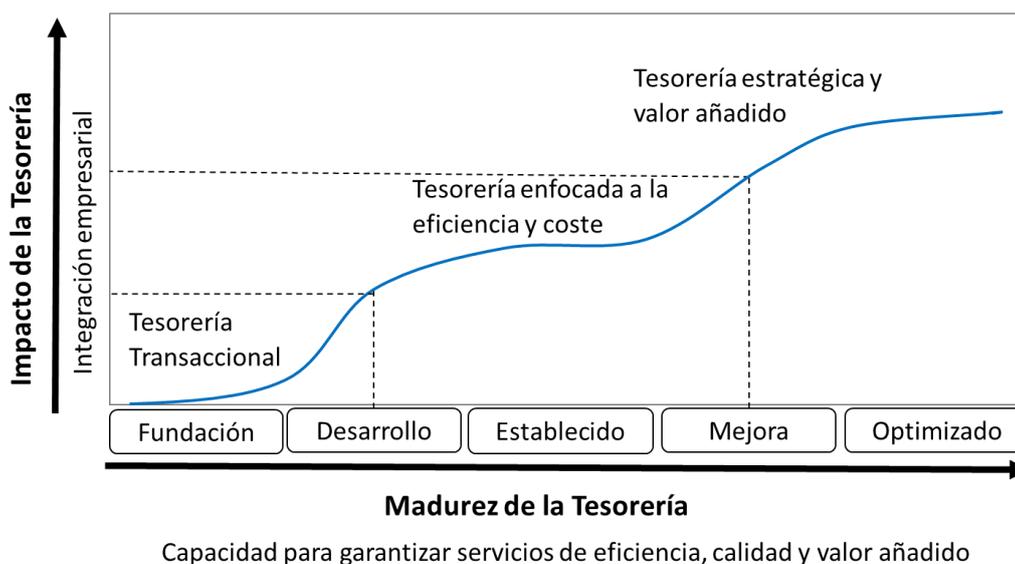
<sup>231</sup> Chief Financial Officer

Vemos que el modelo de AFP dibuja una curva ascendente hacia la madurez de la Tesorería estratégica, recorriendo una senda por la que se van desarrollando las diferentes capacidades de las etapas definidas hacia su progreso y evolución.

### 18.2.3. Modelo de madurez de la tesorería de Zanders

La consultora Zanders (<https://zanders.eu/en/>, 2016) también ha construido y patentado un Modelo de Tesorería y Madurez del Riesgo para clasificar y evaluar la óptima función de tesorería de la empresa basada en cinco etapas diferentes: básica, en desarrollo, establecimiento, mejora y optimización. Este modelo es parecido, como puede observarse, al anterior de la AFP.

*Ilustración 82. Modelo de Tesorería y Madurez del Riesgo de Zanders*



Fuente: Wolters, J. (6 de octubre 2016) Defining your treasury road map through strategic benchmarking. Figura 1: The various levels of treasury maturity, <https://zanders.eu/en/latest-insights/corp-defining-your-treasury-road-map-through-strategic-benchmarking/> Reproducción gráfica y traducción propia.

El modelo de Zanders dibuja una función donde la madurez se inicia en la Tesorería transaccional, para después entrar en una etapa de desarrollo con la Tesorería enfocada a la eficiencia y al coste, e ir escalando y mejorando hacia una Tesorería estratégica y de mayor valor para la organización.

### 18.3. Hacia la visibilización de la Tesorería

El problema de partida con el que se encuentra siempre la Tesorería local es su desconocimiento por todos los integrantes de la organización, tanto a nivel político como a nivel funcional. Por eso, lo primero que hay que hacer es darla a conocer. Nadie va a apoyar un área municipal si no sabe de su existencia ni los cometidos que realiza, si no la considera, en consecuencia, relevante para la Entidad Local.

Por ello, la Administración Electrónica puede ser una gran aliada para la proyección de la Tesorería dado el gran potencial que ofrece para conseguir darle visibilidad. En este sentido, Fernández Agüero y González Úbeda (Hacia la visibilización de la Tesorería local, 2019)<sup>232</sup>, ponen de manifiesto que la tecnología y la Administración Electrónica brindan la oportunidad de mostrar las ventajas de la Tesorería, y animan a su apertura en dos sentidos: hacia el interior de la organización con enormes posibilidades de darse a conocer y ganar influencia en la transformación general del Ayuntamiento, y hacia el exterior, logrando mayor accesibilidad y transparencia con proveedores, administraciones públicas y ciudadanos.

Los autores proponen dar un primer paso con la creación de un Libro Electrónico de Resoluciones de la Tesorería en donde se recojan, precisamente, las resoluciones que dicten los tesoreros municipales, como órgano que son, en el ejercicio de sus competencias. Concluyen que la Tesorería tiene una ocasión de oro para visibilizar su actividad, ya que estas resoluciones participan de la fe pública del Secretario, deben transcribirse a un libro de resoluciones (de la Tesorería), y debe darse cuenta al Pleno de las mismas, lo que supone exponer a público conocimiento el ejercicio de sus cometidos y hacer visible y transparente su gestión.

La Tesorería debe mostrarse, enseñar qué es lo que hace, y no debe perder la oportunidad que le brinda la Administración Electrónica para llevarlo a cabo.

---

<sup>232</sup> <http://www.tesoreria.com/2019/01/hacia-la-visibilizacion-de-la-tesoreria.html>, fecha de consulta 10 de enero de 2019.

Existen, sin duda alguna, otros centros de decisión en donde el Tesorero debería estar presente con carácter permanente, como son las Comisiones de Hacienda, por su formación y como informante de la situación financiera en general de la Corporación.

## **19. TESORERÍA ESTRÁTEGICA**

### **19.1. Tesorería reactiva, proactiva y resiliente**

El modelo de gestión clásico de la Tesorería es el reactivo. Este modelo decimonónico consiste en esperar a que vayan ocurriendo las cosas para darles solución, que se resume en el apotegma “Dios proveerá”. Esta forma de trabajar exclusivamente gestiona el corto plazo, más bien el inmediato, por lo que al no existir proyección es imposible predecir situaciones graves que pudieran, incluso, conllevar el caos.

Fernández Vales (2009) realiza el símil de que la Tesorería es como un depósito de agua. Este depósito está lleno en épocas de bonanza, por lo que no se presta importancia al nivel de reserva... ya que el agua no para de entrar: “Todos sabemos abrir y cerrar tanto la toma de agua como el grifo”. Sin embargo, en épocas de crisis, las entradas comienzan a disminuir y el grifo se hace difícil de cerrar, el depósito se queda medio vacío y son pocos los que saben administrar el agua que se necesita: “hay que manejar de la mejor forma posible las entradas de agua y las salidas manteniendo en el depósito el agua necesaria que se requerirá para enfrentarse a la travesía del desierto...” (pág. 41). Nosotros aún decimos más: el Tesorero tiene que atreverse a aventurar incluso cuándo va a llover.

Continúa Fernández Vales señalando que cuando nos enfrentamos a tener que gestionar una Tesorería con recursos escasos lo primero que debemos hacer es un análisis del circuito de tesorería que nos permita entender los flujos de generación y “destrucción” de la caja. Este análisis debe estar basado en controles dinámicos, pues hay que asumir que el flujo de tesorería está en continuo cambio, por lo que las medidas de control estáticas, que analizan la situación cada cierto tiempo, son inútiles o poco adecuadas.

La anticipación es fundamental cuando se habla de tesorería en situaciones de stress. La actitud reactiva ante los problemas o desviaciones detectadas supone llegar tarde a la solución y, por tanto, perjudicial, por tardía, para la supervivencia

de la Sociedad. Perjuicios que, siendo evitables, lo son únicamente si se actúa con proactividad y anticipación (pág. 42).

La mejor forma de poder adelantarse a las situaciones es tener un buen presupuesto de tesorería...la gestión de la tesorería en entornos de crisis va más allá de la actividad del departamento financiero, debe ser una cuestión cultural en la que debe estar implicada toda la organización. **El presupuesto de tesorería no debe construirse de un modo endogámico por y para el departamento financiero.** En su elaboración deben estar implicadas todas las áreas de la organización que impliquen y afecten a las decisiones y flujo monetarios.

El presupuesto de tesorería de crisis de corto plazo deberá abarcar, al menos, las próximas 13 semanas reflejando el mismo, de una forma práctica, el primer mes de forma diaria y los dos próximos de forma semanal. El tiempo es el único oro de que se dispone en estas circunstancias. El seguimiento y actualización del mismo deberá hacerse casi de forma diaria para que permita actuar de forma proactiva, real, ajustada y temporal sobre posibles desviaciones que puedan presentarse y así aplicar las medidas correctoras/protectoras que se estimen oportunas (pág. 43).

En la actualidad se requiere un modelo de gestión proactivo, en el que el Tesorero asume el pleno control de su conducta, lo que le lleva a tomar iniciativas en el desarrollo de acciones creativas para generar mejoras.

Los modelos de gestión, en general, deben abordar el presente en base a la información de lo que ha pasado y, a la vez, anticiparse al futuro. Se impone, por lo tanto, el análisis y la planificación para poder pronosticar los sucesos en el corto y el largo plazo, así como diseñar con tiempo soluciones alternativas.

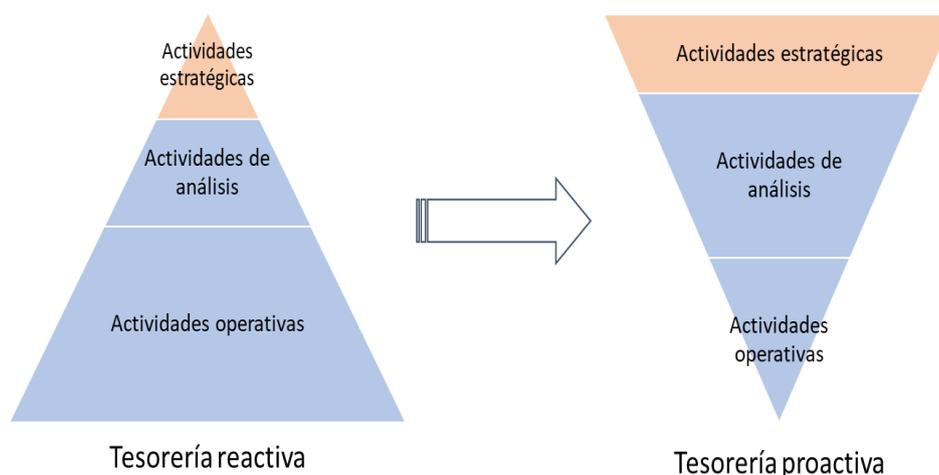
En la Tesorería tradicional predominan las actividades operativas que consumen la mayor parte del tiempo de trabajo y tienden a ser reactivas, dedicando el poco tiempo restante al análisis; y, por último, para las iniciativas estratégicas que debe impulsar la Tesorería no queda prácticamente disponibilidad de acción. Es decir, la parte que aporta mayor valor a la organización, como es el control, la planificación, el diagnóstico para saber qué hacer en cada momento y la anticipación de acontecimientos, apenas se lleva a cabo, circunstancia que limita la transformación a una Tesorería proactiva.

En opinión de Stark, la mayor oportunidad para que la Tesorería pase de ser una fuerza reactiva a una fuerza proactiva en una organización proviene de entender que la Tesorería hace que genere valor en esa organización (pág. 13). Por tanto, es fundamental que la mayoría de los trabajos operativos se automaticen de forma eficiente y así se pueda

aumentar la dedicación a tareas analíticas y estratégicas para que gane influencia tanto en el exterior como en el interior de la organización.

En opinión de Maccully, con una Tesorería estratégica más proactiva la pirámide de actividades se invierte de modo que se dedica mucho más tiempo a la actividad estratégica y mucho menos a las operaciones de tesorería (pág. 4).

*Ilustración 83. Tesorería reactiva y proactiva*



Tusell (1998) señala que en los últimos años la Tesorería ha centrado su atención, entre otras cosas, en la gestión operativa, habiendo sido los cambios más significativos la incorporación de la gestión por procesos en el área de tesorería (*Cash Management*), introducir la cultura financiera dentro de las organizaciones y desarrollar una gestión profesionalizada. Esta evolución aún no se ha acabado, pues, afirma que “El tesorero dedica un 80% de su tiempo a tareas administrativas y solo un 20 % a tareas de gestión”, y propone que tiene que ser a la inversa, es decir, puede lograrlo a través de la mejora de los procesos y reduciendo aquellas actividades que no aporten valor, como *partnering* con la banca, *outsourcing* de ciertas funciones, EDI Financiero<sup>233</sup>, todo lo cual permitirá automatizar los procesos y la implantación de soluciones ERP (software de gestión integral de tesorería).

<sup>233</sup> EDI o Electronic Data Interchange permite el intercambio de documentos normalizados entre los sistemas informáticos de las empresas).

Es importante también tener en cuenta la capacidad de adaptación de la Tesorería a los cambios presentes y futuros, pues nos podemos encontrar que va al retortero de la realidad. Por ejemplo, la velocidad del avance tecnológico es vertiginosa y las estructuras de la Tesorería deberían ser también ágiles y adaptables para poder aprovechar las ventajas existentes en cada momento, si no, estarán siempre en un estado de obsolescencia latente.

Recordemos que el entorno de la Tesorería está fuertemente influenciado por impactos endógenos y exógenos como pueden ser la repetida automatización, la digitalización, la gestión electrónica integral de la organización, la interoperabilidad con los bancos y otros intermediarios financieros de nueva generación, la tendencia global hacia los pagos instantáneos con flujos de 24 horas, las aplicaciones informáticas cada vez más interactivas, los cambios regulatorios, etc. No debemos olvidar que ha surgido una nueva industria, la *fintechs*<sup>234</sup>, consistente en aplicar la tecnología al mundo financiero, generando servicios de gran valor para el usuario que se ponen a disposición del público a través de internet y que abarca concesión de créditos, pagos *online*, cambio de divisas, banca electrónica, depósito de garantías, etc., a los que la Administración Pública, y fundamentalmente las tesorerías, deben adecuarse.

*The Economist Intelligence Unit Ltd* (2018, pág. 15) señala, sobre la creciente interrelación entre *fintechs* y bancos, que los tesoreros pueden optar por interactuar con estos productos de tecnología financiera de dos formas: o bien usándolos directamente para reemplazar a los proveedores de servicios existentes, o bien usarlos a través de sus bancos.

Todo esto apunta a la necesidad de que la Tesorería también esté dotada de cierta flexibilidad para adaptarse a las dinámicas del sistema, lo que sustenta el concepto añadido de Tesorería resiliente. El tesorero resiliente es aquel que afronta la adversidad y se adapta a los conflictos y amenazas, se sobrepone y crece como consecuencia de las dificultades.

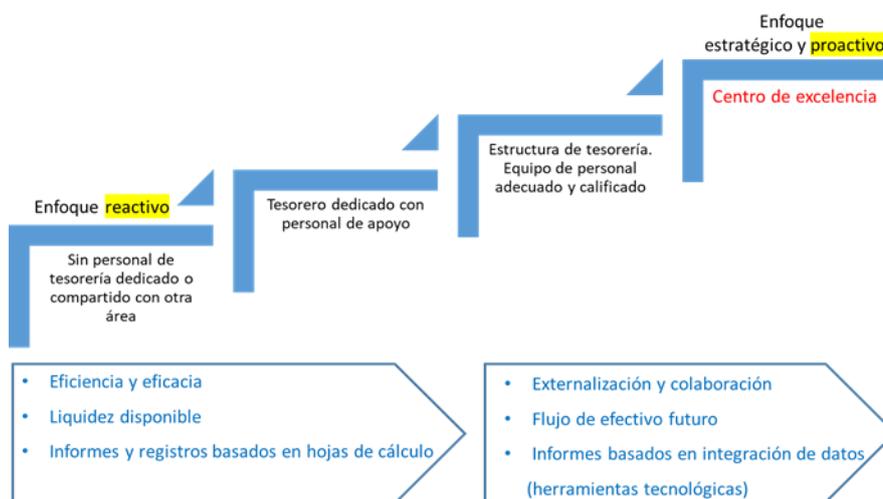
---

<sup>234</sup> Término anglosajón que proviene de *financial technology* (tecnología financiera).

### 19.2. Ejemplo gráfico de evolución de la Tesorería

A continuación ilustramos, a modo de ejemplo, cómo una Tesorería no estratégica y reactiva se desarrolla y evoluciona progresivamente hacia una Tesorería estratégica y proactiva.

*Ilustración 84. Ejemplo de modelo de Tesorería*



La figura refleja cómo la Tesorería puede ir escalando progresivamente en función de sus recursos, incorporando personal especializado y competente hasta consolidar un equipo con el que poder desarrollar mejor el conocimiento hacia un estatus cada vez más estratégico. Así, la gestión de la Tesorería va ascendiendo desde los primeros niveles en eficacia y eficiencia, pudiendo plantearse incluso la externalización de aquellas actividades que aportan menor valor e intensificando las que ayudan al análisis y a la toma de decisiones.

También desde la gestión del efectivo disponible cortoplacista se puede progresar hacia la planificación del futuro analizando diferentes escenarios sobre expectativas de flujo de efectivo, y, de la misma forma, los informes pueden ir mejorando en seguridad, tiempo y calidad, al avanzar desde la explotación de datos en hojas de cálculo hacia aplicativos con bases inteligentes.

Dejamos esbozado nuestro particular mapa a seguir que podría convertirse en un futuro, tras su desarrollo, en un modelo de madurez de la Tesorería.

### 19.3. Estatus estratégico de la Tesorería

La Tesorería es el último (y primer) eslabón en la cadena productiva de bienes o servicios, pues todo termina teniéndose que pagar (o cobrar). De ahí que se disponga de una visión completa de todo el ciclo y que, cada vez con mayor frecuencia, se le consulte sobre la sostenibilidad financiera de las operaciones de cualquier organización, sea pública o privada.

De nada sirve gastar si luego no se puede pagar, por lo que, como mínimo, y punto básico de partida, el conocimiento de la posición<sup>235</sup> de la tesorería en cualquier organización es vital. Igual de relevante debe ser conocer la sostenibilidad financiera futura de la organización, lo cual permitirá saber si van a poder hacerse frente, en el medio y largo plazo, los gastos que las políticas públicas que la Corporación quiere llevar a cabo.

Curiosamente esta preocupación no es histórica, sino reciente. Cortés Ibáñez, al hablar sobre la naciente área de tesorería, menciona:

Aun siendo la tesorería un área de gestión relativamente reciente, la evolución que ha sufrido en poco tiempo ha sido enorme...

En menos de dos décadas hemos pasado del control de los bancos, casi manual, casi contable, al software especializado de gestión de tesorería, la banca electrónica, el desarrollo y la liberalización de mercados financieros, los modelos de centralización o *cash pooling*, Internet, *e-commerce*, etc. Esto no ha hecho más que empezar, al igual que en otras áreas de gestión, a los responsables de tesorería se les pide que sean multidisciplinares y adaptables a distintos escenarios (*Gestión de Tesorería. De la A a la Z*, 2002, pág. 207).

Este autor, como tantos otros, pone de manifiesto la enorme transformación y evolución que se ha operado en las tesorerías en los últimos años.

---

<sup>235</sup> Conocer la posición de tesorería significa conocer el saldo existente en las cuentas, la liquidez de que puede disponerse.

Este cambiante papel de la función tesorera ha sido analizado por el departamento de investigación de la AFP<sup>236</sup> (2017), en cuya encuesta<sup>237</sup> se evalúa el cometido de la Tesorería y su contribución estratégica. Resulta interesante comprobar que los resultados anticipan la expansión del papel del Tesorero en los próximos años resaltando su contribución en la toma de decisiones estratégicas de la organización. Se constata que para el 80 % de los encuestados la Tesorería está desempeñando un rol más estratégico que en los últimos tres años, resultado coincidente con la anterior encuesta del año 2014 de la AFP, que también auguraba un incremento de esta posición para los próximos años. Atribuyen, además, como función más novedosa de la Tesorería, la de consultor interno de las diferentes áreas de la organización.

En cuanto a la posición estratégica de la Tesorería, Núñez Monedero (*Guía práctica de la Tesorería. De la A a la Z*, 2010) señala:

Si las principales funciones del tesorero son el control y planificación de la liquidez, la gestión de las necesidades excedentes a corto plazo, la gestión de las operaciones en divisas y el control y gestión de las condiciones bancarias, los beneficios obvios de su correcta gestión son la reducción de saldos ociosos, la eliminación de costes innecesarios, la recuperación de costes mal aplicados, el incremento de ingresos financieros y la mejora de la operativa de divisas. Los Tesoreros son conscientes de que deben llegar aún más allá y aportar un valor acrecentado a sus funciones e incrementar la competitividad y el beneficio económico de la empresa. Desean añadir valor al mejorar la liquidez, globalizar los controles y adoptar una eficiencia global de todos los procesos financieros. Además, la tesorería se identifica claramente como parte de la estrategia de la compañía y como tal debe de ser un elemento clave a la hora de formular dicha estrategia (pág. Prólogo).

El Tesorero se ha visto empujado a asumir un papel cada vez más relevante en la toma de decisiones para la racionalización de procesos y la optimización de costes acometida en las Administraciones Públicas, de las que no se escapan las Administraciones Locales. Su adaptabilidad al entorno será vital para la organización. De ahí que González-Dans concluya que en los tiempos actuales de globalización el departamento financiero y su titular deben tener un papel protagonista en los cambios que se están produciendo. La función financiera debe evolucionar y liderar gran parte de estos cambios; debe ser el motor

---

<sup>236</sup> Association of Financial Professionals.

<sup>237</sup> Encuesta respondida por 344 profesionales corporativos de alto nivel y el respaldo de Marsh & McLennan Companies y su Centro de Riesgo Global.

en la gestión de la información, analizar y mejorar los procesos y controlar los riesgos. “La dirección financiera debe transmitir credibilidad hacia el exterior y participar activamente en la planificación estratégica y su control” (2007, pág. 46).

Tusell avanza el gran cambio que experimentará la función financiera en los próximos años, impulsada por la globalización y el aumento de la competencia, la economía del conocimiento, el aplanamiento de las organizaciones, la tecnología y su impacto en los procesos empresariales. Todo esto va a ocasionar que “la gestión financiera, y en concreto la tesorería, ampliará sus horizontes implicándose en los negocios de la empresa, consecuentemente su papel cambiará a la vez que ampliará sus competencias” (*La Tesorería del Siglo XXI en los Departamentos Financieros*, 1998, pág. 22).

#### **19.4. Influencia del Tesorero estratégico**

La gestión eficiente del tiempo es una de las claves para que el Tesorero pueda ofrecer un servicio más productivo. La indefinición y asignación inapropiada de funciones y tareas ocasiona distracciones inútiles y continuas controversias con otros departamentos por no estar bien delimitados las materias y los cometidos de antemano, convirtiéndose en roba-tiempos. Hemos visto algunos aspectos conflictivos en el día a día del Tesorero que inciden y perjudican su gestión en el apartado 15 “Controversias sobre las funciones de la Tesorería”.

La automatización y revisión constante de los procesos pueden favorecer una mejor distribución del tiempo en la agenda diaria del Tesorero. Núñez Monedero, al hablar sobre la transformación de la función del Tesorero manifiesta:

...el tesorero ya no realiza funciones tan administrativas y sí tiene una posición más decisional, ha incrementado su ámbito de actuación y responsabilidades, y tiene una mayor implicación e importancia en la toma de decisiones en el departamento financiero. Esta transformación se debe a un mayor ahorro de tiempo gracias a la implementación de sistemas de gestión, y a la necesidad de adaptación a los cambios producidos en el entorno financiero que deben dar lugar a la generación de valor de las compañías mediante la racionalización de procesos y la optimización de los costes (Editorial especial directivos la ley 9196/2008, 2006).

Es innegable que esta transformación supone un gran cambio, y sobra mencionar el universal rechazo que todo el mundo padece ante cualquier mínima metamorfosis. *The*

*Economist Intelligence Unit Ltd.* (2018) ha detectado el dilema que supone para los tesoreros los nuevos desafíos existentes al haber pasado la Tesorería de ser un centro de transacciones e informes a un centro de análisis y riesgos más estratégico. Esta evolución estratégica significa que la Tesorería debe implementar nuevas tecnologías de automatización como inteligencia artificial (IA) y robótica, interfaces de programación de aplicaciones abiertas (API) y servicios en la nube para liberar recursos y agregar más valor. En general, del informe se desprende que los tesoreros no quieren aceptar que sus roles están en el precipicio del cambio (2018, pág. 7). El cambio es amenazador en muchos niveles y puede significar la externalización de un departamento.

La disyuntiva coincide con la preocupación que tienen algunos tesoreros de que la tecnología pueda reemplazarles en muchas de sus tareas, según se desprende de la Primera Cumbre Europea de la EACT<sup>238</sup> celebrada en marzo de 2017 y acogida como un espacio de reflexión sobre las tendencias futuras en el mundo de la gestión de tesorería. Pero, muy al contrario, compartimos el convencimiento de Kirkland, tesorero del grupo Constellium, de que “es posible que se pueda automatizar todo, pero la interpretación de un informe todavía necesita un experto para ejecutar la estrategia. Ahí radica el futuro de la tesorería” (*The future is now: how ready is Treasury?*, 2018, pág. 5)

Rebel (2017) encuentra ciertas limitaciones y resistencias al cambio cuando señala que a la Tesorería le resulta difícil cumplir con las expectativas, anotando la posibilidad de que el obstáculo sea una combinación de resistencia operativa, problemas presupuestarios y mentalidad.

Aún a pesar de esta necesidad de cambio y adaptación al mismo, destacamos la perspectiva de la firma Deloitte (2015) que coloca al Tesorero como la columna vertebral de una organización exitosa; para ello se centra en la expectativa de que el Tesorero corporativo estratégico sea un administrador proactivo de liquidez que, además, con el uso de la tecnología, el enfoque en el análisis y el control mediante métricas consiga reducir el

---

<sup>238</sup> La Asociación Europea de Tesoreros Corporativos (EACT) representa a 23 asociaciones nacionales de tesoreros <https://eact.eu/Core/Documents/News/EACT-Newsletter-June2017.html>, fecha de consulta 1 de abril de 2019.

ciclo del capital de trabajo, y, con la previsión de los flujos de efectivo a través del análisis, pueda minorar el riesgo de iliquidez.

En el mismo sentido puede citarse a la compañía de tecnología inteligente Bellin, que sitúa a los tesoreros como “héroes no reconocidos”<sup>239</sup>, proponiendo a los tesoreros empoderados. También Pomar (2015), directora de desarrollo de negocio de Datisa, resalta la importancia del tesorero y señala las ventajas que obtendrán las empresas que utilicen una solución tecnológica para gestionar su tesorería, como seguridad en la contabilización de los cobros y pagos, ahorro de tiempo, previsión de saldos, trazabilidad de los documentos de cobro y pago y planificación presupuestaria. Podrá definir libremente las partidas sujetas a control presupuestario y manejarlas a un nivel de planificación, además de compararlas con las previsiones.

Como venimos apuntando una Tesorería organizada y gestionada con tecnología va a permitir que progresivamente los tesoreros puedan aligerar su agenda para dedicar más tiempo a tareas de análisis y control de mayor valor para la organización. De esta forma, Ortega Verdugo y López Sánchez inciden en que:

... la automatización del proceso de gestión de la tesorería de una empresa o un grupo empresarial ayuda al tesorero, no sólo en la realización de sus tareas diarias, eliminando trabajo rutinario y mecánico, sino también centrando su atención en actividades que verdaderamente aportan valor a la empresa como son: la gestión de la liquidez, la optimización del excedente de tesorería, o la reducción de gastos financieros (Claves de la automatización de la gestión de la tesorería, 2009, pág. 10).

Según la encuesta de la ACT<sup>240</sup>, comprobamos que los tesoreros a nivel mundial están dedicando la mayor parte de su día a día a la administración de capital y liquidez (30%), operaciones y controles de tesorería (25%) y administración de riesgos (19%).

También la cumbre de la EACT<sup>241</sup> revela que la optimización de la gestión de la liquidez sigue siendo una prioridad para muchos tesoreros. Para ello las soluciones

---

<sup>239</sup> “meet empowered treasurers”, <https://www.bellin.com/empowered-treasurers/>, fecha de consulta 1 de abril de 2019.

<sup>240</sup> Encuesta de la ACT titulada “The business of Treasury 2018. Developing insight, assessing risk, informing strategy” (el negocio del tesoro 2018 desarrollando ideas, evaluando riesgos, informando la estrategia), <https://www.treasurers.org/business-of-treasury/2018>, consultado el 20 de febrero de 2019.

<sup>241</sup> Journeys to Treasury 2018: The Digital Treasury Becomes.

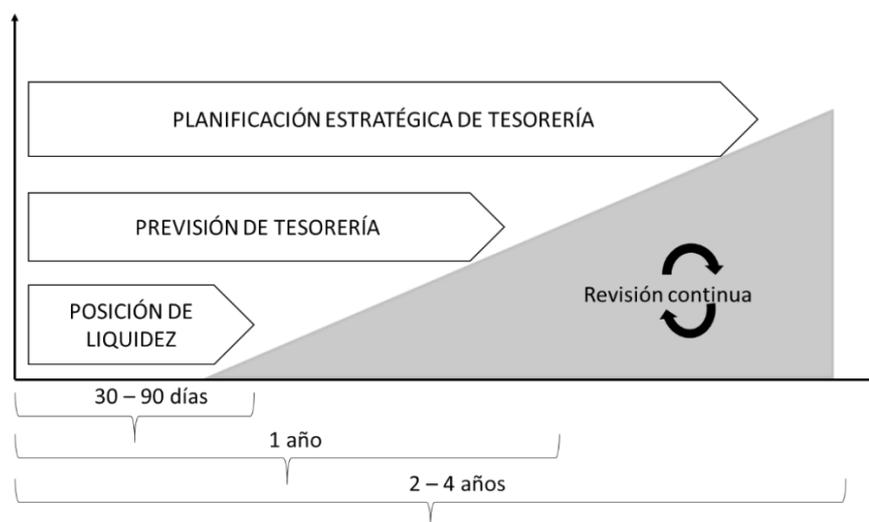
emergentes presentan excelentes oportunidades para crear una ventaja operativa y estratégica.

### **19.5. Planificación estratégica de la liquidez**

La previsión de la liquidez es una de las funciones más importantes de la Tesorería que coadyuva la sostenibilidad de las finanzas en el tiempo. Así, la planificación estratégica de la liquidez pasa por conocer los proyectos de la organización y alinear esfuerzos y objetivos para remar todos en la misma dirección, es decir, las decisiones se van tomando en el momento presente para que vayan teniendo consecuencias en el futuro y puedan ser revisadas de forma continua. En palabras de Drucker, la planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras, sino en el futuro de las decisiones presentes.

Sin embargo, se hacen muchas cosas innecesarias y no se realizan las esenciales, entre las que se encuentra la planificación y formulación de previsiones. Tusell señala cuatro motivos por los que la planificación financiera de las empresas dista mucho de ser eficiente. El primero es la falta de sensibilización de la Dirección en obtener unas correctas previsiones, lo que denomina “clima organizacional negativo”. El segundo es que no existen procesos definidos para realizar las previsiones financieras, falta metodología común y especialización y se trabaja desde una perspectiva más contable que financiera, por lo que las previsiones distan mucho de ser correctas. El tercero es la calidad de los datos que se tratan, pues los ERP que se han implantado en los últimos años facilitan informaciones más económico-contables que informaciones financieras. Y, por último, en cuarto lugar, la falta de herramientas de planificación financieras implantadas en las empresas, lo cual dificulta aún más la elaboración de previsiones (2005, págs. 17,18).

Representamos en el siguiente gráfico un modelo de planificación estratégica de la liquidez donde se aprecia una combinación entre el corto y largo plazo que de forma coordinada son sometidos a revisión continua y que apunta a los objetivos y proyectos estratégicos de la organización.

*Ilustración 85. Planificación estratégica de la liquidez*

Confucio decía que cuando el sabio señala la luna el necio mira al dedo. Este es el paradigma en el que se desenvuelve la Tesorería: viendo el día a día hay que enfocar hacia el objetivo, la luna, el futuro. “Pedes in terra ad sidera visus”<sup>242</sup>.

Insistiremos en que las predicciones de la Tesorería no tratan de adivinar sucesos inesperados de éxito o de fracaso, sino de que en base a la información existente se puedan adoptar decisiones presentes capaces de influir en el futuro, estableciendo, además, medidas de control y corrección en su desempeño hacia los objetivos previstos. En definitiva, la Tesorería debe estar permanentemente preparada para cumplir su función de predicción dentro de un riesgo asumible y previsto.

Pero a veces se piensa que puede resultar inútil y costoso realizar previsiones habida cuenta de la incertidumbre existente, pues la certeza es un concepto abstracto y, a la postre, se asumen los sucesos y se evalúan, en su caso, cómo se ha llegado a tal situación, a pesar de que una vez que han tenido lugar pudieran parecer muy evidentes o muy improbables.

Taleb, matemático, inversor y renombrado escritor, sobre todo por sus controvertidos argumentos que trascienden esos ámbitos y entran en el campo filosófico, con su “teoría del cisne negro”<sup>243</sup> ridiculiza la predicción del futuro que hacen los

<sup>242</sup> “Los pies en tierra, la mirada en el cielo”, lema de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.

<sup>243</sup> La teoría del cisne negro se refiere a los sucesos inesperados que ocurren por sorpresa, tienen un gran impacto y ningún experto lo puede prever a priori porque son altamente improbables que ocurran.

profesionales. Sostiene que el mundo está sometido a eventos imprevistos altamente improbables, pero con un alto grado de impacto. De esta forma, como la probabilidad de que aparezca un suceso de esta naturaleza es prácticamente nula, no se puede predecir. Sin embargo, una vez que ha sucedido se estudia de forma retrospectiva analizando, entonces sí, la probabilidad de su aparición y las señales que pasaron desapercibidas, llegando incluso a afirmar que eso era esperable, pero curiosamente nadie lo predijo. El quid de la cuestión estaría en evaluar el riesgo mejorando el cálculo de probabilidad de que ocurra un suceso extraordinario. Por eso Taleb (2010) en su obra *El cisne negro*, en relación con el impacto de lo altamente improbable, señala: “Es más difícil ver el lado oscuro de la luna; arrojar luz sobre él requiere energía. De la misma forma, arrojar luz sobre lo no visto tiene su coste en esfuerzos, tanto computacionales como mentales”. Y advierte que casi ningún descubrimiento y ninguna tecnología destacable surgieron del diseño y la planificación: no fueron más que Cisnes Negros (*The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, pág. 12) .

## **19.6. Control estratégico de la Tesorería**

El Tesorero necesita de una herramienta que le aporte información y permita controlar la evolución de las magnitudes más relevantes para poder cumplir con las expectativas cada vez más exigentes que se le imponen. Este instrumento es el cuadro de mandos.

### **19.6.1. Cuadro de Mando**

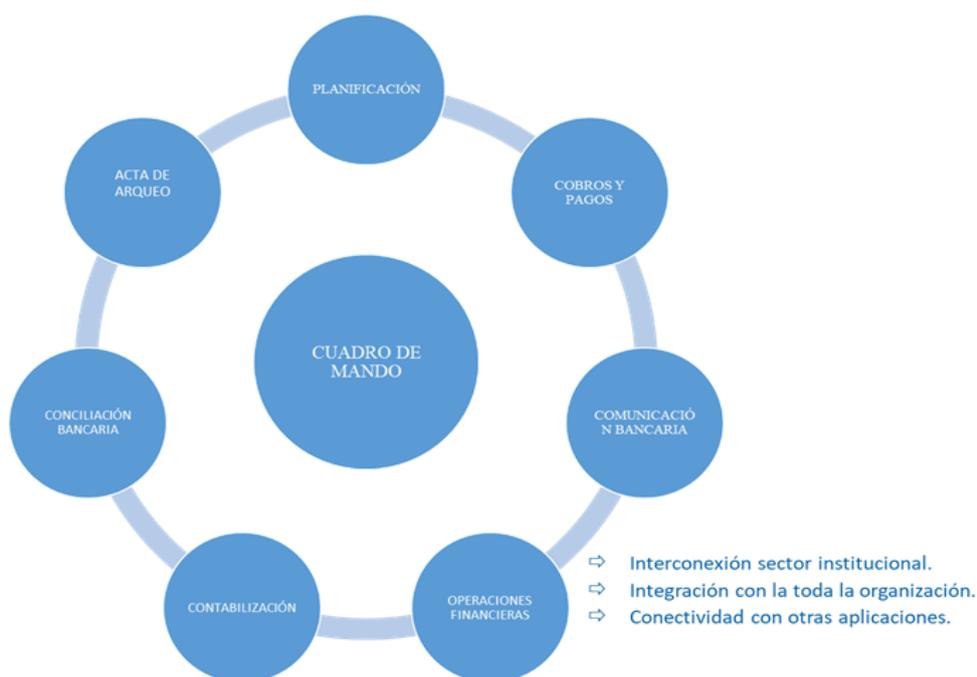
El Director General de TAYA (Valensi R. , 2004) señala que el Cuadro de Mando tiene la finalidad principal de diagnosticar adecuadamente la situación del área de Tesorería, así como la de efectuar su control permanente con el apoyo de un conjunto de indicadores o expresiones numéricas de resultado.

Manzano-Monís (2005) señala que “un Cuadro de Mando de Tesorería debe permitir mejorar la eficacia de los procesos, identificar y gestionar los riesgos, organizar la función de tesorería y obtener el reconocimiento que la función de tesorería merece dentro de la

empresa, haciendo partícipe a la alta dirección de la información crítica que necesita conocer”. También identifica el Cuadro de Mando de Tesorería con un sistema de tesorería “que ha de actuar como una herramienta de apoyo para la aplicación de las mejores prácticas en el desempeño de la misión que tiene asignada el área de tesorería dentro de la empresa y especialmente relacionada con la gestión del riesgo de liquidez, el control efectivo del endeudamiento, el coste real de los recursos financieros, la gestión de los riesgos financieros y el diagnóstico y control permanente” (pág. 45).

González Úbeda y Fernández Agüero (2019) presentan, en forma de gráfico, un cuadro de mando que se nutre de los procesos más relevantes de la Tesorería y con la finalidad de ser el foco de atención del político y del gestor.

*Ilustración 86. Ejemplo de Cuadro de Mando de Tesorería*



El Tesorero adquiere todo el protagonismo en el informe antes aludido de la encuesta 2017 AFP, en donde se señala, en la Sección 2: Equipar a la Tesorería con los recursos necesarios al poner de manifiesto que a medida que el papel de la Tesorería evoluciona y la función asume responsabilidades adicionales y se convierte en más visible, los tesoreros querrán ser más capaces de demostrar su valor y actuación. En general, existen dos tipos de métricas para medir el desempeño de la tesorería:

1. Métricas basadas en la actividad.

2. Métricas basadas en el rendimiento, poniendo énfasis en cuánto valor está agregando la tesorería a la organización. En definitiva, los datos de la encuesta aluden a que las métricas de rendimiento no han evolucionado lo suficiente para captar verdaderamente la función de expansión del tesorero y del departamento y continúan enfocados a la medición de la eficacia de los roles tradicionales de la Tesorería (pág.12).

En relación con los indicadores de rendimiento nos parece interesante la distinción que realiza el informe de PwC sobre los conceptos de medición y referenciación:

... de poco sirve cuantificar el rendimiento si éste no se valora con respecto a objetivos y referencias adecuadas claramente definidas. Los denominados SMART KPIs (indicadores clave del rendimiento que sean específicos, cuantificables, realistas, relevantes y periódicos) que se derivan de las políticas de tesorería y del marco de control de la organización, y que deben coordinarse con dichos elementos, constituyen herramientas de enorme valor que aportan advertencias tempranas y que mantienen a la entidad centrada en las cuestiones de tesorería y los riesgos que verdaderamente importan (2014, pág. 17).

Oliveira (2017)<sup>244</sup> comenta que las KPI son herramientas de gestión ampliamente utilizadas por las empresas en todo el mundo para medir y evaluar el desempeño de sus procesos y gestionarlos de la manera más eficaz y eficiente posible, con miras a la consecución de metas y objetivos previamente establecidos por las organizaciones. Menciona que para facilitar el proceso de toma de decisiones el método más utilizado es Balanced Scorecard (Indicadores equilibrados de rendimiento) por su capacidad de integrar las acciones estratégicas, de funcionamiento y de organización de una empresa, al mismo tiempo que permite la definición de las estrategias de negocio, la gestión empresarial o gestión de los servicios y el enfoque total en la calidad.

Valensi (2004) afirma que en los últimos años el papel de la Tesorería dentro de la empresa ha experimentado cambios significativos. De ser un departamento administrativo con funciones marcadamente contables ha pasado a ser considerado como un centro gestor de los recursos financieros de la empresa, aunque sostiene que aún tiene poco peso específico, lo cual no quita para que cada vez se le demande mayor información. Afirma

---

<sup>244</sup> <https://www.heflo.com/es/blog/planificacion-estrategica/tipos-indicadores-rendimiento/>, fecha de consulta el 31 de marzo de 2019. KPI: conozca los principales tipos de indicadores de rendimiento de los procesos utilizados por las empresas.

que para esa finalidad existen los cuadros de mando de la Tesorería, que permiten efectuar, además del diagnóstico, un control permanente y un conocimiento de la situación con un conjunto de indicadores.

Mantiene Valensi que pueden existir hasta cuatro tipos de cuadros de mandos diferentes en función de la perspectiva desde la que se quiera enfocar. El primero que señala es el Cuadro de Mando Directivo, que mediante la representación de un conjunto de indicadores proporciona una visión global de la Tesorería esencial para la realización de las actividades directivas. El segundo es un Cuadro de Mando Operativo, que permite hacer un seguimiento diario de las distintas posiciones de Tesorería facilitando la información necesaria para la toma de decisiones operativas. El tercero es un Cuadro de Mando Estratégico, que recoge el seguimiento de los planes de acción establecidos para el cumplimiento de determinados objetivos, evaluando en cada momento el impacto en los indicadores correspondientes de las acciones realizadas. Y, por último, el Cuadro de Mando Integral, que es una síntesis de la información más relevante de los tres cuadros anteriores para que la Dirección pueda conocer la situación del área de Tesorería.

El cuadro de mando se convierte, por lo tanto, en una herramienta imprescindible para efectuar el control estratégico de la Tesorería. Tal herramienta induce implícitamente a la toma de decisiones. Sin embargo, ante esta acuciante necesidad que ponemos de manifiesto, el 91 % de los encuestados manifestó expresamente “no utilizar ningún sistema de cuadro de mandos integral” (pregunta 93 expuesta en el capítulo IV).

## **20. ENTORNO DIGITAL**

### **20.1. Aplicaciones informáticas o software específico de la Tesorería**

La herramienta principal y básica que todo Tesorero ha utilizado es la hoja de cálculo, por eso Tusell llega a afirmar que los financieros no serían nada sin las hojas de cálculo, manteniendo que han sido y son de gran utilidad, aunque no queda más remedio que reconocer que pueden ser útiles para pequeñas estructuras, pero cuando “las estructuras son más complejas las hojas de cálculo presentan limitaciones significativas, tales como la recogida de datos y la integración, así como las comprobaciones de coherencia” (2005, pág. 18). La misma utilidad permanece en la actualidad según el resultado de la encuesta

analizada en el capítulo anterior, que muestra que el 55 % (45+10) de las tesorerías utiliza las hojas de cálculo como alternativa a un programa de gestión de tesorería específico (pregunta 78).

Son muchos los autores que señalan la necesidad de aplicaciones informáticas para la Tesorería. Cabanas y Franco Bachot sostienen que la evolución de la economía ha provocado que la caja se mida casi a diario, y que la mayor parte de las empresas han pasado a incluir en sus informes de gestión, como capítulo fundamental del mismo, la Previsión de Tesorería (2011, pág. 24). Estas previsiones de tesorería pueden llevarse de forma compleja y completa en un programa o en el “típico modelo de hoja excel creado internamente por la Dirección Financiera”. Sea cual sea el que se utilice, según las circunstancias y recursos de cada empresa, debe arrojar una información correcta de la posición de tesorería y sus previsiones a futuro, tanto las entradas como las salidas de caja, y que la obtención de dicha información sea lo más automática y constante posible (2011, pág. 27).

Tusell Sunyer (2015) pone de manifiesto la importancia de los programas específicamente diseñados para la Tesorería o ERP<sup>245</sup>, y afirma que nos habiéramos ahorrado mucho tiempo, esfuerzo y dinero en la implantación de los sistemas de Tesorería si hubiéramos dispuesto de los modelos de gestión bien definidos, sabiendo de antemano qué competencias se ejercen y cuáles son los objetivos, cuál es la estructura organizativa necesaria, los procesos que deben implementarse para dar respuesta a esos objetivos, y los sistemas de información de la empresa y cómo se integran con los sistemas operativos propios y/o de las distintas empresas (pág. 16).

Continúa manifestando que es frecuente que, ante la ausencia de ERP específicos, se utilice la hoja de cálculo como la solución más implantada en todas las organizaciones, aunque estas “... no deberían ser, en ningún caso un repositorio de información. Los datos

---

<sup>245</sup> ERP o Sistemas de planificación de recursos empresariales (en inglés Enterprise Resource Planning) son sistemas de gestión de información que automatizan muchas de las prácticas de negocio asociadas con los aspectos operativos o productivos de una empresa. Puede decirse que es, básicamente, el diseño de una arquitectura de software para empresas o para un área específico de estas. Tienen una parte de mera gestión, con automatización de procesos, y otra de comunicación del resultado.

deberían estar en las aplicaciones corporativas, sean un ERP o sistemas específicos de tesorería” (pag.16). La ventaja de disponer de sistema de gestión de tesorería integrados supone que “en un único sistema (base de datos) reside toda la información de tesorería de la empresa/Grupo tanto interna como externa necesaria para poder definir *reporting*, cuadro de mandos de la tesorería y realizar análisis de las actuaciones realizadas”. Termina exhortando a eliminar la información que se encuentre fuera de los sistemas corporativos, aunque no sea una tarea fácil y requiera de capacidad de los usuarios, voluntad de la Dirección e inversión en mejora de los sistemas y procesos; cuando todo esto se logra “la productividad de los departamentos de tesorería crece exponencialmente” (pág. 17).

Carles Verneda (1999) sostiene que los sistemas de gestión de tesorería son cada vez más sofisticados. Inicialmente eran sistemas con información contable, pero los actualmente existentes tienen un alto grado de independencia de los sistemas contables, en donde se llevan las previsiones de cobro y de pago y su cruce con los movimientos que se van produciendo.

Para gestionar estas previsiones, los tesoreros solicitan funcionalidades de modificación y anulación de movimientos lo más ágiles posible, para poder tener un estado de tesorería prevista manejable y que le ayude en la mejor toma de decisiones. Además, debe poder hacerse un seguimiento de la realidad respecto a las previsiones para poder tomar las medidas correctoras y afinar todavía más en la búsqueda de la excelencia financiera. [...] Los tesoreros reciben los extractos bancarios y los cotejan con sus previsiones. Las nuevas funcionalidades de los sistemas de conexión bancaria realizan las llamadas de forma automática y robotizada, sin la presencia del usuario (1999, pág. 8).

Toda esta información ayuda al Tesorero a realizar simulaciones y a definir escenarios de actuación, y a la hora de adquirir una aplicación de software de tesorería (que no es solo de *cash management*) debe diagnosticar primero las necesidades de su organización.

Prats (1997) expone, como ejemplo de éxito, el obtenido por el Ayuntamiento de Viladecans tras la reorganización del Departamento de Tesorería redefiniendo al Tesorero como “miembro clave en el proceso de obtención de beneficios”, abordando este gran cambio con la implantación del software de la Compañía francesa Cerg Finance. Antes de su puesta en marcha la información de los estados de cuentas era desfasada, la consolidación de la posición de tesorería era compleja, con gran dificultad para hacer previsiones y

actualizarlas, por lo que la tesorería era “pasiva”, basada en la contabilidad, no existía una rentabilización de los excedentes. Tras el establecimiento del software se consiguió una información actualizada de saldos y movimientos de cuentas, con una gran facilidad en la integración de los mismos, consolidación diaria de la posición y actualización sencilla de las previsiones y horizontes fiables.

El Ayuntamiento de Viladecans vuelve a ser tratado en el artículo que publica su Tesorero, (Gascón, 1998), en donde reitera los logros conseguidos con la implantación del software específico de Tesorería. Parte dicho autor de considerar que la imagen de la Tesorería de las CCLL ha estado asociada a la idea de “Caja”, entendiéndola como un departamento de la Corporación con funciones básicamente contables, de custodia y registro, funciones que hoy se encuentran superadas y que pueden asimilarse a las de las compañías privadas, que debe tender a la consecución de objetivos idénticos, como la reducción de saldos ociosos, liberando liquidez y ahorrando costes financieros, eliminación de costes innecesarios en operaciones bancarias, obtención de ingresos financieros por inversión de excedentes, optimización de los sistemas de cobro y pago y mejora en sus condiciones.

Algunos ayuntamientos, apoyados en la iniciativa y conocimientos informáticos del Tesorero municipal, han implantado soluciones propias desarrolladas a medida. Este ha sido el caso de Alicante y su programa informático diseñado para la gestión de su Tesorería por Francisco Guardiola Blanquer<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> Francisco Guardiola Blanquer fue Tesorero del Ayuntamiento de Alicante, para el que desarrolló el programa de Tesorería denominado GES-BANC. La primera versión data de 1998 en el sistema operativo MS-DOS. Posteriormente fue ampliada y mejorada hasta el año 2007 en que se presentó la primera versión para Windows en colaboración con el Grupo Castilla, bajo el nombre comercial Delta Tesorería. Aún sigue funcionando aunque necesita adaptarse a SEPA. Es un programa multiusuario y multientidad que importa y explota la información de los ordinales bancarios de la contabilidad del Ayuntamiento y genera ficheros de intercambio bancario C43, C34 y C19 creando un replica de las cuentas bancarias y de los ordinales bancarios para generar previsiones de pago y cobro y automatizar las tareas de conciliación bancaria, devolviendo información tanto numérica como gráfica de los saldos contables y bancarios y sus previsiones en cualquier momento del ejercicio. Cuenta con un módulo de control de los intereses pagados por las entidades financieras para calcular el rendimiento de los depósitos y otro de seguimiento y control de la deuda bancaria que crea las previsiones de tesorería por los pagos de principal e intereses y realiza los cálculos de las cargas financieras.

La evolución informática y el apoyo en aplicativos o herramientas de software para la Tesorería está en continuo desarrollo. Aunque en la Administración Local, según se desprende de la encuesta mostrada en el capítulo anterior, la mayoría de los encuestados (el 74 %) manifiesta no disponer de aplicación específica de Tesorería, por lo que al no ser una herramienta demandada ocasiona que no se desarrollen programas de Tesorería locales específicos, siendo los más extendidos para las entidades locales el de TAYA Tesorería y el de SAGE XRT.

La inquietud de disponer de programas específicos de Tesorería local es histórica. Ya en las IV Jornadas sobre Presupuesto y Contabilidad de las Entidades Locales, celebradas en Sevilla los días 4, 5 y 6 de mayo de 1989 el Tesorero del Ayuntamiento de Alicante, Carlos José Arenas Vicedo, presentó una comunicación que llevaba por título *Propuesta para la confección de un programa de tesorería*, en donde ya avanzaba algunas de las herramientas que debía contener.

En nuestra opinión, un módulo de Tesorería específico o ERP de Tesorería Local debería contener, al menos:

- Planificación de tesorería. Previsiones dinámicas de liquidez a corto, medio y largo plazo (partiendo del presupuesto, por lo que debe tener enlace a este vía, contabilidad y actualización automática de información).
- Comunicaciones bancarias, consulta de bancos y control de cuentas corrientes, en fecha valor.
- Contabilización. Funcionalidad para hacer movimientos desde este módulo y generar los documentos y apuntes contables de cobros y pagos.
- Automatización de procesos, (ejemplo, descarga de ficheros bancarios y conciliaciones).
- Simulación, control y seguimiento del endeudamiento.
- Cuadro de mandos.
- Además, debe permitir la interconexión con el sector institucional, la integración con toda la organización y la conectividad con otras aplicaciones, asegurando la protección de datos.

## **20.2. Sistemas TIC para la gestión diaria de la Tesorería**

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ahorra tiempo y crea entornos seguros, lo que se traduce en procesos más óptimos y simples para el intercambio e integración de los datos. Estos procesos ayudan y potencian el análisis, la

planificación y gestión de la liquidez, el pronóstico del flujo de efectivo y la gestión de los riesgos, lo que permite, a la postre, tomar mejores decisiones.

Los sistemas más utilizados y que aportan utilidad a la gestión diaria de la tesorería son la banca electrónica (EB), el Electronic Data Interchange (EDI) y el Enterprise Research Program (ERP).

Básicamente, la EB permite la comunicación electrónica de datos con el banco para realizar las transacciones. El sistema EDI facilita el intercambio e integración de datos en un formato estándar. Y el ERP, como ya hemos visto, recoge información homogénea que genera cada área de la organización y la integra para su procesamiento, análisis y control.

Los proveedores de servicios de las tesorerías son, ineludiblemente, las entidades financieras, y la comunicación con ellas es vital. La banca electrónica fue el punto de arranque y ha experimentado una notable evolución. Tur (1999) señala que los sistemas de banca electrónica empezaron de forma unidireccional como medio de transmisión de información del Banco a la empresa, normalmente mediante el fichero de la norma 43 del CSB. Con la recepción del cuaderno 43 las Tesorerías podían conocer la posición diaria en fecha valor, realizar las conciliaciones contables, comprobar que las operaciones de cargo/abono se hubieran efectuado conforme a las condiciones pactadas, y proceder a la contabilización automática de movimientos. Estas actuaciones son, ya de por sí, valiosas para la Tesorería, pues desaparece y deja de tener sentido “la conciliación manual, tediosa y propensa al error” (pág. 24).

Pero los sistemas de banca electrónica en la actualidad han evolucionado en paralelo al desarrollo de las tecnologías de la comunicación y ahora son capaces de reflejar flujos de información bidireccional, en donde no solo se comunica el banco con la Empresa, sino también al revés. Esto se produce, manifiesta Tur, con la publicación de los cuadernos CSB nº 19, 34 y 58, a los que nosotros añadimos el 43, 50 y 60, de gran importancia para las tesorerías.

Aun a pesar de este avance en las relaciones con los bancos, Tur echa de menos un nivel de estandarización entre todas las entidades financieras, criticando que una compañía debe tener instalados tantos programas de banca electrónica como entidades de las que requiera servicios, con las incomodidades e incidencias que eso genera (multiplicidad de *passwords* y códigos de autorización, accesos distintos y secuenciales a cada *software*, niveles de ocupación de espacio en disco importantes, etc.), por lo que afirma que la puesta en marcha del EDI<sup>247</sup> financiero normalizaría estos procedimientos, simplificándolos y haciéndolos más seguros. Esta falta de homogeneización en la forma de proceder de las EEFF, añadimos, se sufre y padece con la interpretación que cada una de ellas hace de la Ley de blanqueo de capitales y los documentos tan dispares que, bajo el procedimiento denominado por las siglas americanas *KYC*, *know your customer*, conoce tus clientes, requieren de los ayuntamientos, como clientes, para salvaguardar la responsabilidad solidaria que se les ha impuesto.

No obstante, la gestión de la Tesorería sigue sin ser óptima, básicamente debido a la influencia de su entorno. Entre los diferentes motivos del escaso avance Tusell señala las nuevas normativas implantadas (SEPA), los cambios en los hábitos de cobro/pagos de los clientes y la complejidad derivada de la propia tecnología, como, por ejemplo, la movilidad mediante *Web Services* y soluciones *SaaS*<sup>248</sup>, acompañadas de nuevos requerimientos funcionales. Todo ello provoca cambios en los “cimientos” de las aplicaciones de gestión de la Tesorería (2015, pág. 12).

Continua Tusell proponiendo definir los aspectos organizativos, modelos de gestión externos, así como replantear el diseño de flujos e integración de la información y sistemas, y formula para ello estas preguntas: ¿qué competencias son requeridas en el área de tesorería, tanto a nivel central como local?, ¿qué estructura organizativa es necesaria; puestos de trabajo, responsabilidades y objetivos?, ¿qué procesos se implementan para dar

---

<sup>247</sup> EDI o Electronic Data Interchange, intercambio de datos de forma electrónica, permite, mediante el uso de estándares comunes definidos, el intercambio de documentos normalizados e información. En el sector financiero ha supuesto una revolución, al poder enviar ficheros, órdenes, transferencias, gestionar pago de nóminas, facturas electrónicas, abriendo nuevos canales de financiación como *confirming*, *factoring*, con seguridad, rapidez en las transacciones y total trazabilidad de las operaciones.

<sup>248</sup> El *SaaS* es el Software como servicio. En lugar de comprar la licencia de uso de una aplicación se adquiere un software en la nube, mediante un modelo de pago por uso. El proveedor de este servicio garantiza la disponibilidad y la seguridad de la aplicación y de sus datos, ahorrando, de esta forma, costes iniciales de implantación.

respuesta a los objetivos, ya sean a nivel de gestión o a nivel de administración de tesorería?, y, por último, ¿qué sistemas de información de tesorería se requieren y cómo se integran con los sistemas corporativos y/o de las distintas empresas?.

En la actualidad el desarrollo tecnológico apunta hacia el *blockchain* para las aplicaciones especializadas en la gestión de Tesorería, lo que conlleva la desaparición de los intermediarios y la descentralización de la gestión.

### **20.3. Mercado europeo de servicios de pago**

#### **20.3.1. Zona euro de pagos**

España pertenece a la Zona Única de Pagos en Euros conocida como SEPA<sup>249</sup> en la que, ciudadanos, operadores y Administraciones Públicas intercambian sus pagos en euros con las mismas condiciones básicas, derechos y obligaciones, con independencia de que se realicen dentro del mismo Estado o en otro Estado miembro. En este escenario los instrumentos de pago se encuentran armonizados, generando un mayor grado de dinamismo, competencia e innovación.

La Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, LSP, supuso el punto de partida para desarrollar la regulación común de la prestación de servicios de pago dentro de nuestro ordenamiento jurídico con la transposición de la Directiva 2007/64/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, facilitando la aplicación operativa de los instrumentos de pago en euros dentro de la SEPA.

Uno de los grandes cambios que introdujo se materializó en las domiciliaciones bancarias, en el sentido de que la orden de domiciliación o mandato<sup>250</sup> debía contener los

---

<sup>249</sup> SEPA, siglas en inglés de Single Euro Payments Area, <http://www.sepaesp.es/sepa/es/>, fecha de consulta el 15 de marzo de 2019.

<sup>250</sup> El mandato u orden de domiciliación es el medio por el que el deudor autoriza y consiente al acreedor a: a) iniciar los cobros mediante el cargo en la cuenta indicada por el deudor. b) autoriza a la entidad del deudor a cargar en su cuenta los adeudos presentados al cobro por la entidad bancaria del acreedor.

datos obligatorios que se exigen para su identificación, así como la referencia única del mandato<sup>251</sup>, que incluye el nombre y domicilio del deudor, el IBAN, y en su caso el BIC, de la cuenta del deudor, el nombre del acreedor, el identificador del acreedor, el tipo de pago, la fecha de firma y la firma del deudor, y la indicación de que se trata de un mandato de adeudo directo SEPA. En España se viene utilizando el folleto 50 de la serie de normas y procedimientos bancarios para la orden de domiciliación adaptada a los requerimientos de los adeudos directos en la zona común.

Otra novedad la encontramos en la reserva de actividad que otorga la LSP a las Entidades Locales para ejercer como proveedores de servicios de pago cuando no actúen en su condición de autoridades públicas (artículo 4.2.b LSP)<sup>252</sup>. No hay que confundir esta figura de proveedor de servicios de pago con la de entidad de pago que sí que necesitarían autorización previa (artículo 6 LSP)<sup>253</sup>.

La SEPA se ha consolidado y avanza aprovechando los cambios tecnológicos y la innovación, a la vez que procura un entorno más seguro y fiable. Esta evolución normativa europea se contiene en la Directiva (UE) 2015/2366<sup>254</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.

En España se ha llevado a cabo la trasposición de la citada directiva, que es conocida como PSD2<sup>255</sup>, mediante el Real Decreto-Ley 19/2018, de 23 noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera<sup>256</sup>. Con este desarrollo normativo se pretende construir y garantizar la existencia de un mercado de servicios de pagos único y eficiente dentro de la Unión Europea. La norma persigue, como objetivos principales, “guardar el necesario equilibrio entre proporcionar un marco legal adecuado, ágil y que

---

<sup>251</sup> La referencia única de mandato en un código alfanumérico de 35 posiciones que permite identificar cada orden de domiciliación o mandato firmado por el deudor.

<sup>252</sup> Este precepto se mantiene en el art. 5.2.b del RDL 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera.

<sup>253</sup> Actualmente regulado en el artículo 11 del RDL 19/2018.

<sup>254</sup> DOUE nº L 337 de 23.12.2015, <https://www.boe.es/doue/2015/337/L00035-00127.pdf>, fecha de consulta 15 de febrero de 2019.

<sup>255</sup> PSD2, siglas en inglés de Payment Services Directive, Proveedor de servicios de pago, DSP2 en castellano.

<sup>256</sup> BOE nº 284, de 24 de noviembre de 2018, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16036>, fecha de consulta 15 de febrero de 2019.

favorezca el desarrollo y la innovación en el mercado de servicios de pagos, de un lado, y garantizar un nivel de protección adecuado a los usuarios de servicios de pago”. Por otro lado, se promueve la innovación facilitando y mejorando la seguridad en el uso de sistemas de pago a través de internet y móvil, y se refuerza el nivel de protección al usuario contra fraudes y abusos potenciales (RTS<sup>257</sup>).

El objeto de este RDL es regular los servicios de pago para procurar un buen funcionamiento del mercado interior de servicios financieros. Entre los tipos de servicios de pago incluye dos nuevos servicios de gran importancia que darán mucho que hablar: la iniciación de pagos y la información sobre las cuentas.

### **20.3.2. Tipos de servicios de pago**

Conforme establece el artículo 1.2 del Real Decreto-Ley 19/2018, y en desarrollo de lo que disponía el Anexo I DSP2, los servicios de pago que regula este real decreto-ley son:

- a) Los servicios que permiten el ingreso de efectivo en una cuenta de pago y todas las operaciones necesarias para la gestión de una cuenta de pago.
- b) Los servicios que permiten la retirada de efectivo de una cuenta de pago y todas las operaciones necesarias para la gestión de una cuenta de pago.
- c) La ejecución de operaciones de pago, incluida la transferencia de fondos, a través de una cuenta de pago en el proveedor de servicios de pago del usuario u otro proveedor de servicios de pago:
  - 1º. Ejecución de adeudos domiciliados, incluidos los adeudos domiciliados no recurrentes.
  - 2º. Ejecución de operaciones de pago mediante tarjeta de pago o dispositivo similar.
  - 3º. Ejecución de transferencias, incluidas las órdenes permanentes.
- d) La ejecución de operaciones de pago cuando los fondos estén cubiertos por una línea de crédito abierta para un usuario de servicios de pago:
  - 1º. Ejecución de adeudos domiciliados, incluidos los adeudos domiciliados no recurrentes.
  - 2º. Ejecución de operaciones de pago mediante tarjeta de pago o dispositivo similar.
  - 3º. Ejecución de transferencias, incluidas las órdenes permanentes.
- e) La emisión de instrumentos de pago o adquisición de operaciones de pago.
- f) El envío de dinero.
- g) Los servicios de iniciación de pagos.

---

<sup>257</sup> Las RTS o Regulatory Technical Standards son los estándares técnicos de seguridad. Complementan la PSD2 y establecen las medidas de autenticación reforzada que aumentan las garantías de seguridad en las operaciones de pago.

h) Los servicios de información sobre cuentas.

Los servicios de pago más novedosos e impactantes se encuentran en los apartados 2.g y 2.h del artículo 1 anterior: los servicios de iniciación de pago y los servicios de información sobre cuentas. Ambos servicios implican el acceso de terceros a las cuentas de los usuarios de los servicios de pago.

- Los servicios de iniciación de pagos (PIS<sup>258</sup>) “permiten al proveedor del servicio dar al beneficiario de la orden de pago la seguridad de que el pago se ha iniciado. La finalidad de esta operativa es dar un incentivo al beneficiario para que entregue el bien o preste el servicio sin dilación desde el momento en el que se da la orden de pago” (Exposición de Motivos del RDL). Está pensado para compras en línea, aun cuando no se posean tarjetas de pago. Ejemplos: pago digital online, NRC (número de referencia completo) que utiliza la AEAT para el pago de impuestos. Permitirá hacer operaciones y negocios jurídicos en el acto, simplemente con la iniciación del pago, aunque el acreedor aún no haya percibido la cantidad en su cuenta, lo que agilizará el mercado en todo tipo de transacciones.
- Los servicios de información sobre cuentas (AIS<sup>259</sup>) “proporcionan al usuario del servicio de pago información agregada en línea sobre una o varias cuentas de pago mantenidas en sus proveedores de servicios de pago, lo que permite al usuario del servicio de pago tener en todo momento una información global e inmediata de su situación financiera” (Exposición de Motivos del RDL). Ejemplos: Fintonic y BBVA; BBVA se ha anticipado al resto de EEFF y ya ofrece este servicio a los ayuntamientos mediante la solución *One View* desde su banca electrónica.

Para poder prestar estos servicios de pago en España los proveedores (TPPs<sup>260</sup>) necesitan la autorización expresa del Banco de España. Mientras que aquellos otros servicios excluidos en el artículo 4.k, incisos 1º y 2º, y l del RDL 19/2018, solo precisan de la notificación al Banco de España para poder prestarse.

---

<sup>258</sup> PIS: payment initiation service.

<sup>259</sup> AIS: account information service.

<sup>260</sup> TPPs: third party payment service providers, terceros proveedores de servicios de pago.

Ante este escenario el sector bancario está en plena transformación empujado por la disrupción tecnológica que impacta directamente sobre su modelo tradicional de negocio, ya que la nueva DSP2 permite la entrada a nuevos operadores de pagos para competir en el mismo mercado. Además, los bancos tienen que conceder acceso a las cuentas de sus clientes a los TPPs para que estos puedan prestar servicios de pago, extremo por el que el RDL 19/2018 regula los derechos y las obligaciones de los proveedores y de los usuarios de los servicios de pago.

Grandes retos se presentan al sector bancario español, tradicional y hermético a la cesión de datos de sus clientes, pues la normativa citada, que se deberá terminar cumpliendo, impone:

**Artículo 7. Servicio de información sobre cuentas.**

Los usuarios de servicios de pago tendrán derecho a recurrir a servicios que permitan acceder a la información sobre cuentas, salvo que no se pueda acceder en línea a la correspondiente cuenta de pago.

La prestación de servicios de información sobre cuentas no se supeditará a la existencia de una relación contractual a tal fin entre los proveedores de servicios de información sobre cuentas y los proveedores de servicios de pago gestores de cuentas.

**Artículo 8. Acceso a los sistemas de pago.**

1. Las normas de acceso a los sistemas de pago de los proveedores de servicios de pago autorizados que sean personas jurídicas serán objetivas, no discriminatorias y proporcionadas y no dificultarán el acceso más de lo que sea necesario para prevenir riesgos específicos, tales como riesgos de liquidación, riesgos operativos y riesgos de explotación, y garantizar la estabilidad operativa y financiera del sistema de pago.

**Artículo 9. Acceso a cuentas abiertas en entidades de crédito.**

Las entidades de pago tendrán acceso a los servicios de cuentas de pago de las entidades de crédito de forma objetiva, no discriminatoria y proporcionada. Dicho acceso será lo suficientemente amplio como para permitir que las entidades de pago presten servicios de pago sin obstáculos y con eficiencia.

**Artículo 10. Entidad de pago y actividades.**

1. La denominación «entidad de pago», así como su abreviatura «EP», quedará reservada a las entidades definidas en el artículo 3.15, las cuales podrán incluirlas en su denominación social, en la forma en que reglamentariamente se determine.

2. Las entidades de pago no podrán llevar a cabo la captación de depósitos u otros fondos reembolsables del público...

Rovira<sup>261</sup> (2019), Chief Revenue Officer de Eurobits, compañía pionera en la prestación de servicios de información sobre cuentas e iniciación de pagos en la Unión Europea, manifiesta que su Compañía ha obtenido la primera licencia como Agregador de Cuentas Bancarias bajo el paraguas de la PSD2 en España.

Por su parte, las Fintech españolas Paymático, Paynopain y Tesoralia (pertenecientes a la AEFI) coinciden en aventurar los impactos que se van a producir con la aplicación de la nueva directiva de servicios de pagos.

1. La PSD2 rompe barreras puesto que ahora el propietario de la información financiera es el cliente y se facilita gratuitamente a otras entidades.
2. La nueva regulación permitirá agilizar los procesos. Las entidades serán más rápidas a la hora de ofrecer sus productos y tendrán que apoyarse en *start ups*<sup>262</sup> con desarrollos tecnológicos mucho más avanzados.
3. Las entidades tradicionales se enfrentan a tres problemas:
  - a. Infraestructura, sus sistemas no están preparados para los cambios tecnológicos, lo que los lleva a ser más lentos para adaptarse a determinados escenarios con respecto a las *fintech*.
  - b. Tecnológicos, las entidades dedican el 80% de su tiempo y recursos a mantener los sistemas actuales, lo que les deja poca capacidad de evolución de las nuevas tecnologías.
  - c. Reputacional, que ha provocado que los bancos tradicionales tengan una mala imagen entre los *millennials*<sup>263</sup>.

En opinión de De Lestapis (2019), CEO de la fintech October España, las *fintech* se caracterizan por su agilidad, flexibilidad e innovación, y traen consigo una nueva cultura digital para posicionarse como un complemento de la banca y no como una amenaza. Evidencian, sin duda, un proceso de cambio del modelo bancario hacia la banca abierta. No obstante sugiere que las verdaderas competidoras de la banca son las *big tech*<sup>264</sup>, también conocidas como GAFA (Google, Amazon, Facebook y Apple).

---

<sup>261</sup> AEFI: <http://asociacionfintech.es/2019/03/06/la-transposicion-de-psd2-agilizara-la-autorizacion-de-entidades-de-pago-y-de-dinero-electronico/>, fecha de consulta el 19 de marzo de 2019.

<sup>262</sup> Start ups: empresas de nueva creación, principalmente tecnológicas, con gran posibilidad de crecimiento y modelo de negocio escalable.

<sup>263</sup> Millennials: personas que pertenecen a una generación marcada por un mayor conocimiento y uso de las tecnologías digitales.

<sup>264</sup> BigTech alude a las grandes compañías tecnológicas-digitales globalizadas.

## 21. ORGANIZACIÓN ESTRATÉGICA

### 21.1. Gestión por procesos

Frente a la clásica forma funcional de actuar de la Administración, la gestión por procesos, también conocida por sus siglas BPM (Business Process Management), plantea una forma de proceder diferente. En la gestión por procesos se aporta una visión clara de la finalidad a realizar y sus pasos para llegar a ella; tras el análisis de la actividad se utilizan unas determinadas herramientas con las que se diseña el flujo de trabajo (work flow) que tratan de organizar los recursos y ejecutar las tareas para obtener el fin previsto. Es un sistema ordenado que tiende a la automatización y se proyecta hacia los mejores resultados.

Según Martín Castilla, la ciudadanía demanda una Administración Local inteligente, pensante, innovadora, flexible y adaptativa, capaz de corregir sus errores, aprender de la experiencia, y sensible a las fuerzas que actúan, tanto en su entorno como internamente. Esta nueva realidad exige una diferente concepción de la organización pública local, de sus funciones, estructura y cultura, de la dirección estratégica, de los procesos de decisión, de la financiación, de la gestión del capital humano y del conocimiento, de las tecnologías y de los sistemas y, sobre todo, de los procesos de prestación de servicios al ciudadano (2006, pág. 9).

El trabajo mediante procesos corrige malas prácticas y aporta muchas ventajas, por ejemplo, ordena tareas, establece responsables, interesados, plazos, prioridades, seguimiento, etc. Sin embargo, no todas las actividades de una organización pueden realizarse por procesos. IsoTools<sup>265</sup> señala que para determinar si una actividad puede convertirse en un proceso debe cumplir los siguientes requisitos:

- Tiene que tener una misión o propósito claro.
- Debe tener entradas y salidas, así como identificar los clientes, proveedores y producto final.
- Debe ser susceptible de descomponerse en operaciones o tareas.
- Debe poder aplicársele la metodología de BPM (tiempo, recursos, costes).

---

<sup>265</sup> <https://www.isotools.org/soluciones/procesos/gestion-por-procesos/>, fecha de consulta 6 de mayo de 2019

- Debe poder asignarse la responsabilidad del proceso a una persona.

También Oliveira (*Mapeo de procesos, una metodología para un mejor control*, 2017)<sup>266</sup> define el proceso como un conjunto de actividades que se originan en secuencia gradual y producen un bien de servicio. Plantea una lista de preguntas para establecer los principales objetivos y métricas de análisis y acción:

- ¿Cuáles son los eventos que inician cada proceso?
- ¿Cuál es el objetivo al final de cada proceso?
- ¿Cuáles son las personas involucradas?
- ¿Cuáles son los sectores o departamentos que están involucrados con el proceso?
- ¿Quién es el dueño del proceso (responsable del proceso)?
- ¿En qué casos existirán excepciones administrativas?
- ¿Cuáles son las metas de los procesos?
- ¿Cuáles son los indicadores de rendimiento (KPI)?
- ¿Qué métricas se deben usar?
- ¿Cuáles son los recursos necesarios para la ejecución de los procesos?
- ¿Qué documento se debe adjuntar?
- ¿Cuáles son las principales actividades que se deben realizar?
- ¿Quién llevará a cabo estas actividades?
- ¿Cuáles son las principales *interfaces* con otros procesos?
- ¿Cuáles son los sistemas informáticos o aplicaciones que soportan el proceso?
- ¿Cuáles son las reglas del negocio?
- ¿Cuál es el volumen / cantidad / frecuencia de ejecución del proceso?
- ¿Tendrá restricciones?
- Si existen riesgos, ¿cuáles son?
- ¿Qué tipo de proceso: negocio o apoyo?

La Tesorería, al estar incluida en el área económico-financiera de la organización, podría definir un proceso para su gestión (o varios subprocesos): gestión de ingresos, gestión de cobros, gestión de pagos, conciliación bancaria, gestión de bancos, control, planificación, informes, descarga de ficheros, aplicación de cobros, etc. Los procesos comunes de la Tesorería propuestos por TAYA son:

---

<sup>266</sup> <https://www.heflo.com/es/blog/mapeo-procesos/mapeo-de-proceso-metodologia/>, fecha de consulta el 31 de marzo de 2019.

*Ilustración 87. Procesos comunes de la Tesorería para un Ayuntamiento*



Fuente: Taya-aytotesorería. Introducción: pensemos en procesos; pág. 4

## 21.2. Gobernanza y profesionalización de la Administración pública

La idea de Tesorería estratégica se puede enmarcar en el concepto de la gobernanza<sup>267</sup>, una de cuyas principales exigencias es la de la profesionalización de los gestores y personal al servicio de las Administraciones Públicas en el sentido que apunta Gimeno Feliú:

... hay que fijar una verdadera estrategia para conseguir una mayor cualificación y responsabilidad de los gestores públicos (con el fin de evitar la politización), lo que aconseja una política de formación específica que permita el mayor conocimiento y, por ende, el mejor criterio práctico. Esta política de profesionalización aconseja también repensar la organización administrativa (así como algunos de los fundamentos del derecho público (Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos, 2014)<sup>268</sup>.

La misma idea desarrolla Sanmartín Mora (*La profesionalización de la contratación pública*, 2012, pág. 318 y ss), señalando que esta aspiración debe estar apoyada por una formación integral que abarque todas las áreas de responsabilidad del empleado y el fomento de nuevas aptitudes y valores éticos.

<sup>267</sup> Real Academia Española. 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía; <https://dle.rae.es/?w=gobernanza>, fecha de consulta 17 de marzo de 2019.

<sup>268</sup> <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.180/relcategoria.201/relmenu.3/chk.7e86b5e21ba5b19849b3088aecee5e60>, fecha de consulta 26 de febrero de 2019.

Un mal gobierno vinculado a la corrupción hace que sea conveniente extremar las medidas para desterrar las malas prácticas de la gestión de los recursos públicos; en este sentido Malaret García (2016) también propone reforzar el profesionalismo y la transparencia.

Medina Arnáiz (2013) añade, en referencia al Plan de Regeneración Democrática, que para hacer frente a la corrupción debería inhabilitarse al responsable del delito para el ejercicio de la profesión.

En clave jurídico-penal, se dispone que a la persona responsable de estos delitos se imponga bien la pena de prohibición de contratar con el sector público, bien la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión relacionada con el delito cometido.

Para el acceso a la función pública, Puerta Seguido<sup>269</sup> (2011) recuerda la importancia de que las políticas de selección y reclutamiento del personal al servicio de la Administración pública garanticen los principios fundamentales del Estado de Derecho. En definitiva, que los puestos de trabajo en la Administración se cubran por los aspirantes más capacitados.

La determinación de la salud, jurídica, del modelo de función pública diseñado o adoptado por una organización pública, estatal, autonómica o local, exige la revisión de los cimientos que soportan su régimen jurídico, y el diagnóstico e identificación de los principales males, algunos endémicos, que afectan al llamado Derecho de la Función Pública, o a la gestión de esos modelos, a veces separada de las prescripciones legales por la inercia y el conflicto, siempre apasionado, que generan todas las decisiones y medidas que se refieren a las cuestiones de personal (2011, pág. 107).

Esa valoración de la salud, jurídica, de nuestro sistema o modelo de función pública impone la revisión del acervo normativo dedicado a las políticas de selección y reclutamiento del personal al servicio de la Administración pública regional, como puso de manifiesto la Comisión de Expertos ad hoc encargada de los trabajos preparatorios del EBEP, el “acceso” es una de las piezas claves del sistema de empleo público y guarda una estrecha relación con los principios fundamentales del Estado de Derecho, principios que deben ser garantizados en todas las Administraciones y a lo largo de todo el territorio (2011, pág. 108).

---

<sup>269</sup> <https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=Revista50.pdf&tipo=rutaRevistas>, fecha de consulta 11 de mayo de 2019.

La finalidad del sistema de oposición, como la de cualquier procedimiento selectivo de personal al servicio de las Administraciones Públicas, debe ser la de elegir, en concurrencia competitiva y con arreglos a los principios constitucionales señalados, los aspirantes más capacitados para cubrir los puestos de trabajo objeto de convocatoria (2011, pág. 131).

El Estatuto Básico del Empleado Público<sup>270</sup> también introduce criterios para asegurar un mayor grado de profesionalidad en el servicio público, e incorpora la carrera horizontal (art. 16 y 17 LEBEP) y la evaluación del desempeño (art. 20 LEBEP) para mejor desarrollo de competencias y rendimiento de la función pública.

Otro ejemplo interesante lo encontramos en la *Recomendación en materia de contratación pública de la Comisión de la UE* (2017)<sup>271</sup>. Al hablar de la construcción de una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública apunta que una política de profesionalización eficaz debe basarse en un planteamiento estratégico global en torno a tres objetivos complementarios:

I. Desarrollar la arquitectura política adecuada para la profesionalización: (...) estructuras institucionales que fomentan la especialización, la agregación y el intercambio de conocimientos.

II. Recursos humanos: (...) disponer de las cualificaciones, formación, capacidades y experiencia adecuadas necesarias para su nivel de responsabilidad. Esto implica garantizar la existencia de personal con experiencia, capacitado y motivado, ofrecer la formación y desarrollo profesional continuo necesario, así como desarrollar una estructura de la carrera profesional e incentivos que hagan atractiva la función de la contratación pública y motiven a los funcionarios públicos a lograr resultados estratégicos.

III. Sistemas: (...) garantizar la disponibilidad de herramientas y procesos para lograr una contratación inteligente, tales como: herramientas de contratación electrónica, directrices, manuales, plantillas y herramientas de cooperación, con la formación, apoyo y experiencia, agregación de conocimientos e intercambio de buenas prácticas correspondientes.

---

<sup>270</sup> LEBEP: Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>, fecha de la consulta 17 de marzo de 2019.

<sup>271</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:259:FULL&from=ES>

La gobernanza de la Unión Europea se recoge en su Libro Blanco<sup>272</sup> (2001) donde se fijan entre los principios de una buena gobernanza los de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Para analizar las diferentes connotaciones y significados del concepto de gobernanza podemos partir de la definición de Cerrillo (2005, pág. 9) sobre que la gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos, y se asocia la idea de gobernanza, sobre todo, a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas.

También sobre la idea y significado del concepto de gobernanza<sup>273</sup> desarrollado por la UE, Molina del Pozo resalta “que será no sólo un medio para llegar a alcanzar un fin, sino un fin en sí misma”, y anticipa “un continuo y arduo proceso de cambio, un proceso en el que la Unión Europea se reinventa sin cesar, respondiendo a las diferentes y variadas necesidades de sus ciudadanos” (2014, pág. 28).

Dentro de la gobernanza también podemos situar los compromisos de la Agenda 2030<sup>274</sup> para el desarrollo sostenible con los que se pretende afrontar los retos de servir y crear valor público para una sociedad cada vez más preocupada y exigente.

### **21.3. Liderazgo y capacidad del servicio público**

La OCDE ha puesto de manifiesto en su Recomendación sobre liderazgo y capacidad del servicio público<sup>275</sup> que un servicio público profesional, capaz y receptivo, es un motor

---

<sup>272</sup> Libro Blanco: [https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces357-2002\\_ac\\_es.pdf](https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces357-2002_ac_es.pdf), fecha de consulta 17 de marzo de 2019.

<sup>273</sup> Una vez más, en torno a la idea de la Gobernanza en la Unión Europea: <http://cuadernos.uma.es/pdfs/pdf764.pdf>, fecha de consulta 17 de marzo de 2019.

<sup>274</sup> La agenda 2030 recoge el compromiso de alcanzar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS) en el año 2030; se suman 193 países incluidos España y representa una misma forma de actuar en el mundo tanto los gobiernos, el sector privado, y la sociedad civil. <https://www.agenda2030.gob.es/>, fecha de consulta 17 de marzo de 2019.

<sup>275</sup> La Recomendación ha sido aprobada el 17 de enero de 2019 por el Consejo a propuesta del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>, fecha de consulta el 17 de marzo de 2019.

fundamental de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Este estudio pretende promover una administración altamente profesional basada en la objetividad, la imparcialidad y el estado de Derecho, como condición fundamental para garantizar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y la gobernanza.

Creemos muy adecuadas las pautas que se dan para mejorar las formas de organización y de gestión de los empleados públicos destacando la colaboración proactiva y la innovación en la prestación del servicio, la protección del valor público y el interés común. Se establecen 14 principios para un servicio público adecuado a los fines en torno a tres pilares principales: la cultura y el liderazgo impulsados por valores, los servidores públicos eficaces y expertos, y el diseño de sistemas públicos de empleo receptivos y adaptativos. Estos principios son:

Pilar 1: Cultura y liderazgo impulsados por valores

1. Definir los valores del servicio público y promover la toma de decisiones basada en valores.
2. Construir capacidad de liderazgo en el servicio público.
3. Asegurar un servicio público inclusivo y seguro que refleje la diversidad de la sociedad que representa.
4. Construir un servicio público proactivo e innovador que tenga una perspectiva a largo plazo en el diseño e implementación de políticas y servicios

Pilar 2: Servidores públicos expertos y eficaces

5. Identificar continuamente las habilidades y competencias necesarias para transformar la visión política en servicios que ofrezcan valor a la sociedad.
6. Atraer y retener a los empleados con las habilidades y competencias requeridas del mercado laboral.
7. Reclutar, seleccionar y promover candidatos a través de procesos transparentes, abiertos y basados en méritos, para garantizar un trato justo y equitativo.
8. Desarrollar las habilidades y competencias necesarias creando una cultura de aprendizaje y un entorno de servicio público.
9. Evaluar, premiar y reconocer el desempeño, el talento y la iniciativa.

Pilar 3: Sistemas públicos de empleo receptivos y adaptativos

10. Clarificar las responsabilidades institucionales para la gestión de personas.
11. Desarrollar un enfoque a largo plazo, estratégico y sistemático para la gestión de personas basado en la evidencia y la planificación inclusiva.
12. Establecer las condiciones necesarias para la movilidad interna y externa del personal y su adaptabilidad para unir habilidades con demandas.
13. Determinar y ofrecer condiciones de empleo transparentes que coincidan adecuadamente con las funciones del puesto de trabajo.

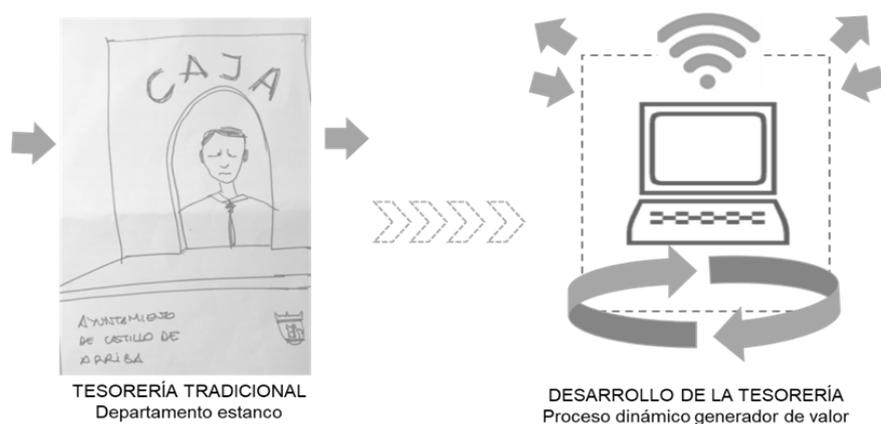
14. Asegurar que los empleados tengan oportunidades para contribuir a la mejora de la prestación del servicio público y se impliquen en la gestión del mismo.

La Tesorería debe aprovechar todas estas herramientas como una de sus palancas para la transformación digital que, más pronto que tarde, debe iniciar en conjunción con el resto de las áreas de la organización para conseguir de forma integral una mejor prestación de servicios a la ciudadanía.

#### 21.4. Liderazgo del Tesorero

Como venimos diciendo la implementación de la tecnología a los procesos del trabajo cambia completamente la forma de trabajar y las relaciones, lo que, implícitamente exige nuevas capacidades, competencias y habilidades para los profesionales de la Tesorería.

*Ilustración 88. Tesorería digital*



El informe PwC (2014, pág. 6) advierte de que los responsables de la Tesorería deben ser “profesionales todoterreno”; no solamente deben conocer en profundidad la gestión de la liquidez y la exposición de las empresas, sino que también deben ser consultores corporativos, responsables de procesos y jefes de proyectos de IT (De Lestapis, 2019).

El informe de *The Economist* (2018, pág. 3) vaticina que los tesoreros tendrán que ir más allá de su capacitación en finanzas tradicionales. Deberán adoptar habilidades más amplias de ingeniería de *software*, ciencia de datos y gestión de proyectos o al menos ser capaces de liderar un equipo que incluya esas disciplinas.

Algo parecido opina el Gerente de consultoría de TAYA, que tras destacar como oportunidades de la aplicación que ofrece su compañía la automatización de procesos a la Tesorería, la mejora del desempeño al reducir errores, el aumento en confianza, la calidad e inmediatez de la información, señala que hay que enfocarse en competencias intrínsecamente humanas y adquirir nuevas habilidades, permitiendo realizar funciones orientadas a la creación de valor y funciones Estratégicas – Business Partner (Blat, 2019).

*Ilustración 89. Automatización en la Gestión de la Tesorería. Modelo de TAYa*



Fuente: TAYa-aytostesoreria. Presentación, pág. 10

Uno de los aspectos clave de la encuesta sobre el rol estratégico del Tesorero recogidos por Wyman (2014) se refiere a que las diversas competencias y habilidades requeridas para la Tesorería han evolucionado a medida que la función avanza hacia un papel más estratégico, Todo esto ha provocado que las organizaciones busquen miembros, y, principalmente directores de este equipo, que estén capacitados en colaboración, liderazgo y persuasión. La mayoría de los encuestados creen que las habilidades de comunicación son importantes para que un Tesorero sea efectivo y exitoso. Además, considera clave las siguientes pericias:

- tener una visión clara
- pensar estratégicamente

- tener habilidades interpersonales
- ser adaptable
- ser un jugador de equipo

También considera necesario disponer de las siguientes destrezas para que los tesoreros manejen con éxito sus departamentos:

- sólida experiencia en tesorería
- competencia técnica
- capacidad para mantener relaciones con reguladores, bancos, agencias de calificación, consultores, proveedores de deudas, etc.
- visión global de negocios
- capacidades analíticas
- habilidades motivacionales y de gestión de personas
- solucionador de problemas

En definitiva, la Tesorería afronta un panorama cambiante y repleto de retos, algunos aún desconocidos, donde las nuevas habilidades van a ser necesarias para que esta se oriente hacia la integración con la organización y con los interesados externos, y debe contar con un equipo de personas con experiencia en tecnología y con capacidades para desarrollar nuevas y mejores prácticas de tesorería.

## CONCLUSIONES

**Primera:** El estudio demuestra que la Tesorería Local es un valor estratégico para la Corporación, aunque constata que aún se encuentra en un punto de incipiente desarrollo, en una etapa embrionaria desde donde debe trazar una hoja de ruta que apunte hacia posiciones más estratégicas.

En consonancia con las metas fijadas se han establecido de forma clara las funciones del personal habilitado como Tesorero/a, aportando, a la vez, herramientas que permiten incrementar la eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios de la Tesorería Local en una sociedad moderna. A la vez, y en paralelo, el legislador estatal ha contribuido a clarificar el régimen jurídico de atribuciones con la aprobación del RD 128/2018, que saca al Tesorero de la penumbra y lo coloca en un puesto de pura gestión, a diferencia de otros órganos de control o consultivos, a cuyo perfil queremos contribuir señalando su valor estratégico en la organización.

El estudio ha atravesado por diferentes fases. La primera aborda un análisis cualitativo del pasado para comprender mejor el presente y mirar con perspectiva hacia el futuro, para lo que se examina 73 disposiciones normativas seleccionadas en el período comprendido entre 1812 y 2018 que tratan sobre la Tesorería Local. En ellas comprobamos cómo la figura de Tesorero va cambiando con el paso del tiempo; desde el tesorero medieval que se denomina *Mayordomo* del Concejo, luego llamado *Depositario*, y, por último, Tesorero, término por el que se le conoce desde 1987.

Este cambio de denominación va en consonancia con las atribuciones que realiza a lo largo del período histórico analizado. En su origen, como Mayordomo del Concejo, es el responsable de la Hacienda Municipal con las atribuciones de administración, contabilidad, depósito, pagaduría, ordenación de pago e incluso fiscalización. En una etapa posterior, como Depositario, se reduce su cometido a ser custodio de los fondos municipales, y se limita prácticamente a realizar cobros y pagos, motivado por la confluencia de dos factores: la aparición del Interventor en la esfera local (antiguo Contador) figura que inserta el Estado en las Administraciones Locales y que, poco a poco, despoja al Depositario de sus añejas

competencias, y la desaparición de las rentas de los bienes de propios como consecuencia de las desamortizaciones civiles, que priva a los depositarios de la gestión de esos fondos. En la actualidad, como Tesorero, la norma le atribuye un crecimiento exponencial de facultades. No solo la custodia de los fondos y su centralización ni solo sus pagos o cobros mediante el ejercicio de la Jefatura del Servicio de Recaudación y la expedición del título ejecutivo de la providencia de apremio, sino también la planificación financiera mediante la distribución en el tiempo de las disponibilidades dinerarias, la gestión del endeudamiento y la dirección de la gestión de los ingresos.

La planificación financiera ha pasado de no ser tomada en cuenta a considerarse la piedra angular de la Tesorería Local, sobre la que se deberían sustentar todas las funciones restantes.

**Segunda:** Tras el análisis y estudio de la normativa se dan respuesta a numerosas controversias que son objeto de continuas polémicas en el día a día del ejercicio de la función de la Tesorería, las cuales implican una gran ineficacia por la pérdida de tiempo y el desgaste que sufren los equipos de trabajo. Son veinte temas candentes que se someten a revisión sobre los que lanzamos posibles soluciones que podrían mejorar la gestión de la Tesorería.

Sin duda uno de los asuntos que en estos momentos se encuentra más encendido es si con la reciente modificación del régimen jurídico de los FHN al Tesorero le corresponde asumir la gestión tributaria. Actualmente el Tesorero es el único funcionario de la Administración Local que dicta actos administrativos (como mínimo la providencia de apremio y la resolución de recursos que se interpongan contra ella, actuaciones enmarcadas en el procedimiento recaudatorio), aunque dicta otros muchos más. El área tributaria suele encontrarse dividida en los ayuntamientos como si se tratara de compartimentos estancos; por una parte se encuentra el Servicio de Gestión Tributaria que lleva el procedimiento liquidador y no suele depender de la Tesorería, y, por otra, el Servicio de Recaudación, adscrito a la Tesorería, que, lógicamente, lleva el procedimiento recaudador. Con el último desarrollo reglamentario consideramos que se intenta potenciar una gestión tributaria integral, conformando un procedimiento de aplicación de tributos completo que ya diseñara

la LGT 2003, por lo que nos inclinamos a pensar que esta última modificación va en la dirección de adscribir el Servicio de Gestión Tributaria a las tesorerías municipales.

Aunque el Tesorero tiene una doble función, la función de tesorería y el ejercicio de la Jefatura del Servicio de Recaudación, consideramos que no puede ser, a la vez, Recaudador, disgregación personal que se ha mantenido en toda la normativa estudiada, la cual respeta el principio de segregación de funciones e incluso ha sido refrendada por el Tribunal de Cuentas, que recalca, además, que la función de recaudación también está reservada a FHN.

Otro foco de duda y conflicto es determinar quién es el órgano municipal competente para dictar las actuaciones posteriores a la providencia de apremio. Consideramos que el legislador ha utilizado la remisión normativa para resolver esta encrucijada al establecer que los actos administrativos recaudatorios de ejecución de ese título ejecutivo deben ser llevados a cabo por los órganos municipales similares a los que ejercen esas competencias en la Hacienda del Estado (AEAT). De ahí que el Recaudador municipal tiene que dictar los actos de embargo que procedan dentro del procedimiento administrativo de apremio (similar al Recaudador de la AEAT), y no deben someterse estos a la firma del Alcalde en base a la atribución residual de competencias o al principio democrático de representación que recae en los miembros electos de la Corporación. Si procediéramos de esta forma caeríamos en el esperpento, pues el Alcalde tendría que estar a las órdenes del Tesorero, ejecutando las providencias de apremio que dicte este y rindiendo al Tesorero cuentas de su gestión, lo que consideramos inconcebible.

Si el Ayuntamiento no dispone de medios personales para llevar a cabo el servicio de recaudación ejecutiva puede contratarlo con una empresa privada, pero delimitando bien el objeto de la contratación para que no haya una encubierta traslación a esta de potestades públicas que están reservadas a funcionarios, y que el servicio contratado tenga, por supuesto, contenido económico.

La rendición de cuentas que antes efectuaba la recaudación no es obligatoria ya que desapareció desde el momento en que se gestiona directamente por el Ayuntamiento, y los servicios que se contratan con empresas privadas se ciñen a meras tareas de colaboración administrativa que no implican ejercicios de autoridad.

Las transformaciones habidas en la forma de prestar el servicio de recaudación también han ocasionado que desaparezcan las certificaciones de descubierto, documentos contables que firmaban los interventores previos a las providencias de apremio, al igual que han desaparecido las providencias de embargo y las fianzas que se exigían a los tesoreros y recaudadores municipales.

También del área de tesorería han desaparecido los mandamientos de ingreso y los mandamientos de pago. La Tesorería acepta el ingreso, aunque no tiene por qué existir un libramiento previo. Los mandamientos de pago se sustituyen por la orden de pagos que se expide a propuesta del Tesorero en el ejercicio de sus competencias, para después ser fiscalizada por el Interventor y, por último, firmada por el Ordenador de Pagos. Este es el orden secuencial que mantenemos en los pagos y el que consideramos que debe trasladarse a los circuitos de firma que la implantación de la administración electrónica requiera.

La duda sobre si la Tesorería puede llevar la contabilidad, al menos la propia del Departamento, queda meridianamente resuelta al tener que ser la contabilidad única y encontrarse atribuida, de forma exclusiva y excluyente, a la Intervención. Ello no significa que la Tesorería no se pueda corresponsabilizar —con la anuencia del Interventor— en el registro de las salidas y entradas de fondos (se apliquen estos o no de forma definitiva a contabilidad) pues posibilita que el programa de contabilidad tenga la *posición de tesorería* al día y permita ser utilizado como lo que es, una herramienta de gestión para la toma de decisiones, informando al momento de los saldos reales obrantes en las cuentas para poder disponer pagos y hacer previsiones.

En todo caso, en los documentos contables no tiene sentido y debe eliminarse la firma del político, pues es una función reservada a funcionarios y las malas praxis deben erradicarse, sobre todo la de considerar que con la firma del Alcalde o Concejal en el

documento contable se sustituye el acto administrativo de aprobación del gasto que no se ha dictado.

**Tercera:** La encuesta lanzada a nivel nacional ha permitido obtener información suficiente para conocer la visión de la función tesorera por sus propios ejercientes. Han colaborado dando su opinión sobre las características del puesto de trabajo, la organización del servicio y número de efectivos al desempeño de las diferentes funciones. Con todo se deduce que no existe una organización consolidada en la Tesorería. Los datos agregados demuestran que la mayoría de las entidades no poseen una configuración clara del departamento, tan solo tiene jefatura de servicio el 16%; jefatura de sección el 11% y jefatura de negociado el 19%. Del cruce de resultados se deduce que solo un 3% de las entidades tiene una estructura organizativa completa que comprende la jerarquía de las tres jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares; le sigue el 3% con la jerarquía de dos jefaturas (sección y negociado), técnicos, administrativos y auxiliares; un 1% tiene jefatura de negociado, técnicos, administrativos y auxiliares; el 1% no tiene jefaturas pero sí dispone de técnicos, administrativos y auxiliares; el 8% tiene únicamente administrativos y auxiliares; y la mayoría (13%) solo cuenta con auxiliares administrativos. En cuanto al tamaño del departamento, sin contar al titular, hemos calculado una media aproximada que oscila en torno a dos empleados por Tesorería.

Se aprecia, igualmente, que existe bajo grado de coordinación entre los centros de decisión de gasto y Tesorería. La mayoría de los encuestados no dispone de aplicaciones informáticas específicas para la gestión de tesorería (ERP) y, como alternativa a esta carencia, utilizan hojas de cálculo Excel.

Mientras que la Tesorería es desarrollada fundamentalmente en las Bases de Ejecución del Presupuesto, un alto porcentaje no la regula de ninguna forma. Tampoco se dispone mayoritariamente de manual de procedimientos para desarrollar las tareas de tesorería ni de procedimientos específicos para la apertura y cancelación de cuentas bancarias ni para la contratación de operaciones de tesorería ni para la colocación de

excedentes de tesorería ni para la revisión periódica de las cuentas de los bancos ni para el cruce de los pagos con deudas en ejecutiva, etc.

En cuanto al ejercicio de la función de distribución de la liquidez en el tiempo para cumplir los compromisos futuros, necesariamente conllevaría, como mínimo, hacer previsiones, planificaciones y proyecciones futuras de liquidez ante diferentes escenarios, pero el sondeo realizado verifica que no se llevan a cabo: el 73 % no tiene Plan de Disposición de Fondos; el 80 % no tiene Plan de Tesorería y el 58 % no formaliza presupuestos de tesorería para previsiones. Por tanto, si no se lleva a cabo este análisis, y se desconoce, en consecuencia, la utilidad del mismo, mucho más complejo es vislumbrar al Tesorero como un estratega que sea el motor de la sostenibilidad financiera de las políticas públicas locales, que proyecte escenarios futuros para la toma de decisiones en el presente, se anticipe a las dificultades y resuelva las incertidumbres.

**Cuarta:** Desde la perspectiva de género la encuesta realizada desvela que la titularidad de la Tesorería es proporcional entre mujeres y varones, mientras que en el resto de personal de la dependencia las mujeres doblan el número de varones.

Este resultado contrasta con el veto a la mujer para acceder a estos puestos mantenido hasta 1966, según resulta del examen elaborado a las disposiciones del periodo histórico. Cuando la mujer entra a ejercerlo, al no encontrarse aún modificado el Código Civil y estar restringida la capacidad de obrar de la mujer casada, se produce la paradoja de que la mujer puede disponer de fondos del Ayuntamiento en su esfera profesional sin limitación de ningún tipo (en el ejercicio de la Depositaria), mientras que en su esfera particular necesita la autorización de su marido. Este extremo ha sido constatado con la entrevista personal a una de las primeras mujeres que ingresó en el Cuerpo de Interventores Locales.

**Quinta:** La Tesorería se encuentra trabajando en la actualidad como un compartimento estanco, independiente y separado del resto de áreas municipales, sin relacionarse con ellas, situación que consideramos inconcebible.

Debería ser justo al contrario: si la Tesorería es el último eslabón de la cadena en cuanto a cobros y pagos, que son originados, precisamente, por la actividad de otras áreas

de la Administración, la relación entre todas ellas tendría que ser fluida para que la maquinaria de la organización, que mueve las masas del circulante, trabaje con un rendimiento óptimo; en la Tesorería se debería disponer de información sobre las actividades que realizan el resto de los servicios, sobre todo cuando van a precisar de flujos de caja, tanto de entradas como de salidas.

Tampoco existen normas ni manuales ni procedimientos internos que las aclaren o regulen; la mayor parte del tiempo se dedica a tareas de mera gestión operativa (“darle al botón”), que aportan poco; no se hacen previsiones ni planificación de ningún tipo, no existe relación con el resto de las unidades administrativas, ni el responsable político consulta a la Tesorería sobre sostenibilidad financiera de los gastos. No se prevé la posición, que es fundamental para adecuar los flujos de cobros a los pagos, para asegurar que en todo momento se disponga de la liquidez necesaria para hacer frente a los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento.

Este contexto no nos puede llevar al pesimismo ni a la desesperanza. Aquí es donde debe surgir el Tesorero resiliente y crecer, empoderarse y emerger de las sombras. Debe aprovecharse la cultura del error para convertirlo en una oportunidad de mejora. Para ello el desarrollo de la Tesorería Local requiere un enfoque más analítico y estratégico, y será más valorado en la medida que aumente su visibilidad e influencia dentro de la organización. El cambio de paradigma se orienta hacia el liderazgo, la gestión de equipos, el talento, la gestión del tiempo, los procesos operativos, la tecnología y automatización de tareas, el cumplimiento normativo y, en mayor medida, al análisis y planificación.

La Tesorería, desde el punto de vista de la gestión, se convierte en un centro gestor estratégico, dinámico y transversal que toma decisiones. Analiza la información contable y bancaria, entre otra complementaria, la previsión de la liquidez, valora alternativas, simula escenarios, gestiona los riesgos, negocia con bancos y optimiza recursos para anticipar el futuro, adoptando medidas en el presente que permitan garantizar la liquidez inmediata a la organización a corto plazo y la solvencia en el medio y largo.

**Sexta:** El nuevo contexto permite aportar cada vez más valor, que la escalada hacia ese incremento sea más rápida, con menos errores, de forma colaborativa e integrada. Se pone de manifiesto, por tanto, la importancia de la tecnología y otros instrumentos y actuaciones como palancas transformadoras de la gestión de la tesorería que aportan un valor estratégico al servicio de la Corporación local. En este sentido podemos destacar, como aspectos más determinantes:

- Definir y estandarizar tareas para tender a su automatización.
- Obtener un flujo de información de tesorería más íntegra y más rápida.
- Segregar y asignar las tareas al personal.
- Desarrollar procesos operativos para conformar el sistema o modelo de tesorería.
- Revisar y actualizar los procesos de forma continuada.
- Elaborar manuales de procedimientos.
- Crear un cuadro de mando de tesorería, necesario para el control y la toma de decisiones.
- Adquirir competencias, capacidades y habilidades extraordinarias, además de las tecnológicas y de las específicas de tesorería.
- Predecir el futuro financiero, influyendo en la toma de decisiones valientes desde el presente.

La Tesorería debe ser revalorizada, organizada y dotada de medios. Su aparente escasa relevancia dentro de la organización, bien por el tamaño de la entidad, por invisibilidad o por las limitaciones a la que se ve sometida la mayoría de las veces, está impidiendo su potencial desarrollo y su transformación hacia una Tesorería más analítica y estratégica.

Para ello es preciso que los tesoreros se den a conocer, tanto al exterior como al interior de la propia Administración, y hagan visible su gestión, que es una gran desconocida incluso para los propios FHN: secretarios, interventores e incluso tesoreros. Puede aprovecharse la posibilidad que otorga la implantación de la Administración Electrónica para dar cuenta al Pleno de las resoluciones que se dicten por la Tesorería y deben transcribirse, con la fe pública del Secretario, al Libro de Resoluciones de la Tesorería.

**Séptima.** A modo de conclusiones podríamos resumir, como aspectos más relevantes a destacar de la situación actual de las Tesorerías locales:

1. La Tesorería es una de las áreas más desconocidas de los Ayuntamientos, pues se cree que esta se reduce a ser una mera despachadora de pagos.
2. No se trabaja por procesos, sino de forma manual.

3. Se emplea mucho tiempo en tareas manuales, estrictamente operativas; no se tienen automatizadas (ej.: descarga de cuadernos bancarios, conciliaciones, etc., se hacen manualmente).
4. No se hacen previsiones ni a corto ni a medio ni a largo plazo; en consecuencia, no existe planificación, por lo que nos encontramos ante una Tesorería reactiva.
5. Al no tener objetivos ni metas, se carece de medidores y de cuadro de mando que permita apreciar, de un vistazo, la situación financiera.
6. No se dispone de aplicaciones específicas de tesorería.
7. No se ejercen todas las atribuciones que confiere el RD 128/2018.
8. No se desarrolla, en consecuencia, todo el potencial que proyecta la función tesorera.
9. El modelo de madurez de la tesorería, medido de cualquier forma, se encuentra en los escalones iniciales, con un largo progreso pendiente de llevar a cabo.
10. El Tesorero, con ese perfil, no es estratégico. Tiene que dar un vuelco a su gestión y a la forma de abordar dicha función.

Largo camino por recorrer les queda a los tesoreros locales. La Tesorería se encuentra en fase embrionaria, como se acredita al contrastar los modelos de madurez presentados; los funcionarios de esta dependencia emplean mayoritariamente el tiempo en tareas operativas, necesarias pero poco enriquecedoras, realizando los numerosos procesos de forma manual, sin automatización, lo que les convierte en tesoreros reactivos que dan respuesta a los problemas del día a día, sin que se proyecten diseños ni alternativas de futuro que serían fruto del análisis y de estrategias que no existen.

Para ello es necesario que se produzca una transformación en el Tesorero y que cambie la forma de ver y entender la función tesorera, asociada históricamente a la custodia de fondos y a la realización de pagos, para proyectarla a los cometidos más estratégicos que se han ido exponiendo a lo largo del estudio.

No sirven *sprints*, aceleraciones repentinas y poco duraderas. El Tesorero Local debe ser un corredor de fondo, de largas distancias, decidido y constante. El camino a recorrer es largo, y “si miras bien, la mayoría de éxitos tomaron mucho tiempo” (Steve Jobs).

**BIBLIOGRAFÍA**

- Abella, Fermín. (1886). *Tratado de Derecho Administrativo Español* (Vol. I). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados municipales.
- Abella, Fermín. (1948). *Los funcionarios municipales* (1ª ed.). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados municipales.
- Accenture. (julio de 2011). El Director Financiero, de dónde viene y a dónde va. *ASSET*(59), 10-13.
- Acín Ferrer, Ángela. (2014). Reflexiones prácticas para mejorar la eficiencia de la gestión tributaria local. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal* (2), 53-66.
- AFP. Association of Financial Professionals. (10 de marzo de 2017). *Encuesta: Strategic Role of Treasury Survey*. Obtenido de [https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2017/may/2017-afp-strategic-role-of-treasury%20\(2\).pdf](https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2017/may/2017-afp-strategic-role-of-treasury%20(2).pdf)
- AFP. Association of Financial Professionals. (mayo de 2017). [https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2017/may/2017-afp-strategic-role-of-treasury%20\(2\).pdf](https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2017/may/2017-afp-strategic-role-of-treasury%20(2).pdf). Obtenido de [https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2017/may/2017-afp-strategic-role-of-treasury%20\(2\).pdf](https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2017/may/2017-afp-strategic-role-of-treasury%20(2).pdf)
- Agraval, Ankur, Goldie, John & Huyett, Bill. (enero de 2013). *Today's CFO: Which profile best suits your company?* <https://www.mckinsey.com/business-functions/sToday's CFO: Which profile best suits your company?> (M. & Company, Ed.) Recuperado el 25 de marzo de 2019, de <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/todays-cfo-which-profile-best-suits-your-company?reload>
- Aguerreá, Ana & Borraz, Susana. (2015). Compliance. Un reto para las administraciones públicas. *VVAA, Guía de la Política Pública Local* (5ª ed.). AFI.
- Almonacid Lamelas, Víctor. (6 de septiembre de 2015). *Blog oficial de Víctor Almonacid*. Recuperado el 15 de febrero de 2019, de <https://nosoloaytos.wordpress.com>
- Almonacid Lamelas, Víctor, Rodríguez Castaño, A. R. & Sánchez Sánchez, Z. (2009). *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica*. Wolters Kluwer.
- Andersen Consulting. (1994). La función de tesorería en la empresa. La visión estratégica.
- Arenas Vicedo, Carlos José (1989). Propuesta para la confección de un programa de tesorería. *IV Jornadas sobre presupuesto y contabilidad de las entidades locales* (págs. 205-214). INAP.
- Artola Gallego, Miguel. (1987). *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*. Madrid: Alianza Universidad.
- ASSET. (febrero de 2017). Así es el director financiero de Hoy. *ASSET* (73), 32-34.
- ASSET Editorial. (febrero de 2017). La adaptabilidad del CFO. *ASSET* (73), 4.

- Association of Financial Professionals, Oliver Wyman. (2014). Consultado el 10 de febrero de 2019, de <http://www.mmc.com/content/dam/mmc-web/Files/2014-StrategicRoleTreasury-FINAL.pdf>
- Ávila Cano, Eulalio. (2012). Democracia y Gobierno local: la aportación de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local a su historia reciente. En V. M. Coord. por Enrique Orduña Rebollo, *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local* (págs. 299-400). Madrid.
- Blat, José Luis. (enero de 2019). *Presentación “Transformación del área tesorería: Automatización. ¿Preparados...?”*. Obtenido de <https://www.taya.com/>
- Bosc, N. & Suárez Pandiello, Javier. (1994). *Hacienda local y elección pública*. Bilbao: Fundación BBVA Documenta.
- Cabanas, Juan Ignacio & Franco Bachot, Jesús. (julio de 2011). La previsión de tesorería como herramienta de gestión. *ASSET* (59), 24-27.
- Calvo Sotelo, José (1926). Resolución de 18 de noviembre de 1925. *Director General de Administración Local* (2º).
- Calvo Vérguez, Juan. (2017). La externalización de funciones tributarias en el ámbito local. *Revista de estudios locales. CUNAL* (197), 30-47.
- Cancelación de fianza personal del Recaudador por el Ayuntamiento de Madrid, Sentencia nº 7/1985 (Tribunal de Cuentas, Sala de Justicia 24 de mayo de 1995).
- Cantalapiedra Arenas, Mario. (2001). *Manual de gestión financiera para pymes. Concepto y aplicaciones prácticas*. Madrid: CIE Dossat 2000.
- Cantalapiedra López, César. (2015). *Guía de la Política Pública Local* (5ª ed.). Madrid: Analistas Financieros Internacionales AFI.
- Carles Verneda, Joan. (junio de 1999). Los Tesoreros gestionan sistemas de Tesorería automatizados. *ASSET*(22), 7-8.
- Carrasco Belinchón, Julián. (1975). *Presencia y ausencia de la mujer en la vida local española* (1º ed.). Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Casablancas García, Pedro. (1991). *Breves comentarios al nuevo reglamento de recaudación de hacienda: legislación y jurisprudencia aplicables*. Madrid: Valbuena-Adams.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chicano Jávega, José Fernando. (2012). Transparencia y control interno (págs. 461-476). COSITAL. En V. M. Coord. por Enrique Orduña Rebollo y Valentín Merino Estrada. *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía*. Madrid.

- Cholbi Cachá, Francisco Antonio. (2004). Estudio descriptivo sobre el contenido de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local y de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre y su incidencia en la Ley 7/1985, de Régimen Local. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* (9), 1545-1567.
- Cía. ZANDERS, TREASURY, RISK, FINANCE. (6 de octubre de 2016). <https://zanders.eu/en/>. Recuperado el 1 de marzo de 2019
- Cid i Grau, Francesc & Gras Nogués, Nuria. (2010). Gestión financiera en el marco de un sistema de gestión de la calidad: cuadro de mando de la gestión económica-financiera y no financiera de una Entidad Local. Principales indicadores. *Revista de estudios locales* (132, ejemplar dedicado a La gestión económico-financiera local), 138-197.
- Claros Peinado, María Rocío, Coordinadora (2017). *Guía de la Tesorería Local*, VVAA. Madrid: COSITAL.
- Collantes de Terán Sánchez, Antonio. (2015). El primer arriendo del oficio de Mayordomo del Concejo de Sevilla. *Boletín de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras*(43), 155-175.
- Comisión de la Unión Europea. (7 de octubre de 2017). Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública . *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- Comisión de Principios Contables Públicos. (1990). *Principios Contables Públicos*. Madrid: IGAE.
- Comisión Ejecutiva del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros. (2018). *Criterio de interpretación que debe darse al artículo 5.2.a) y b) del RD 128/2018*. COSITAL, Madrid.
- Comité Económico y Social de la UE. (12 de octubre de 2001). *Dictamen sobre La gobernanza europea - Un Libro Blanco*.
- Corral García, Esteban. (1991). *El Mayordomo de Concejo en la Corona de Castilla, (s. XIII - s. XVIII)*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados municipales.
- Cortés Ibáñez, Elia & Cortés Ibáñez, Juan Carlos. (2010). *Guía práctica de la Tesorería. De la A a la Z*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Cortés Ibáñez, Juan Carlos. (2002). *Gestión de Tesorería. De la A a la Z*. Valencia: CISS.
- De Lestapis, Grégoire. (4 de enero de 2019). *Periódico Cinco Días*. Obtenido de [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/01/03/companias/1546543864\\_560213.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/01/03/companias/1546543864_560213.html)
- Deloitte Touche Tohmatsu India LLP. (noviembre de 2015). *The Strategic Corporate Treasurer Backbone of a successful organization*. Obtenido de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/in/Documents/risk/in-risk-strategic-corporate-treasurer-noexp.pdf>
- Dodero Jordán, Adolfo. (1999). Tesis doctoral inédita, Evolución de las estructuras contables en las administraciones municipales. Madrid: Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad San Pablo CEU.

- Dodero Jordán, Adolfo. (julio-agosto de 2010). Del arca de tres llaves al RDL 8/2010 de medidas para la reducción del déficit público: una revisión histórica. (COSITAL, Ed.) *Revista de estudios locales* (132), 30-62.
- Eco, Umberto. (2001). *Cómo se hace una tesis* (1ª ed.). Barcelona: Gedisa.
- Eco, Umberto. (2009). *El vértigo de las listas*. Lumen.
- El CONSULTOR. (15 de junio de 1994). *Consulta nº 102*. El Consultor .
- El Consultor. (6 de junio de 2017). Redacción. Régimen jurídico de los municipios de gran población: ventajas e inconvenientes. *El Consultor de los Ayuntamientos*.
- El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. (2011). Consulta: ¿Siguen existiendo las cuentas de gestión recaudatoria? ¿Qué trámites deberían seguirse para su aprobación? *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, I* (3).
- Farfán Pérez, José Manuel. (1997). La tesorería de las entidades locales. Reserva de funciones y necesidad de desarrollo reglamentario en el contexto actual. *Revista de estudios locales. CUNAL* (18), 69-72.
- Farfán Pérez, José Manuel. (2010). Gestión de tesorería en las entidades locales. *Estrategia financiera* (278), 28-33.
- Farfán Pérez, José Manuel. (2010). Gestión económica-financiera en las Entidades Locales: solvencia y medidas para su sostenibilidad. *Revista de estudios locales. CUNAL*(132), julio-agosto 2010, Ejemplar monográfico destinado a La gestión económico-financiera local, 8-29.
- Farfán Pérez, José Manuel. (2017). La Tesorería de las Entidades Locales en la actualidad. *Revista de estudios locales, Cunal* (200), 32-41.
- Farfán Pérez, José Manuel & Mota Sánchez, Mar. (2018). Funciones de Tesorería municipal y el nuevo Reglamento de Funcionarios de Habilitación Nacional. *Revista de estudios locales. CUNAL*(Recopilatorio), 214-231.
- Farfán Pérez, José Manuel & Velasco Zapata, Alfredo. (2011). *Guía práctica para la planificación presupuestaria de las Entidades locales: diagnóstico económico-financiero y planes de saneamiento* (2ª ed.). Cizur Menos (Navarra): Aranzadi.
- Fernández Agüero, Emilio. (1999). ¿Qué recurso procede otorgar tras la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, en la resolución por el Tesorero municipal de un recurso de reposición que impugna la providencia de apremio? *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* (18), 2809-2821.
- Fernández Agüero, Emilio. (2003). *Manual de Tesorería y Recaudación*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Fernández Agüero, Emilio. (15 de septiembre de 2006). ¿Deben depositar fianza los Tesoreros y los responsables de recaudación? *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n° 17, Madrid, 15 de septiembre de 2006 (17), 3080-3083.
- Fernández Agüero, Emilio. (2011). ¿Cómo, cuándo y de qué forma puede actuar el Tesorero municipal ante el incumplimiento de la orden de prelación en los pagos? *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* (14), 1763-1776.
- Fernández Agüero, Emilio & González Úbeda, Montserrat Valentina. (2011). ¿Han desaparecido las certificaciones de descubierto? ¿Y las providencias de embargo? En F. Coord. Castro Abella, Pedro Bocos Redondo, M. d. Muñoz Amor, & El Consultor, *Vademécum de la Administración Local*. Wolters Kluwer.
- Fernández Agüero, Emilio & González Úbeda, Montserrat Valentina. (9 de enero de 2019). *Hacia la visibilización de la Tesorería*. Obtenido de <http://www.tesoreria.com/2019/01/hacia-la-visibilizacion-de-la-tesoreria.html>
- Fernández Chaves, Flory. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales*, II(96), 35-53.
- Fernández Gómez del Castillo, Ana María. (2012). La externalización de los servicios tributarios locales en sociedades mercantiles privadas. *Tributos locales* (105), 127-146.
- Fernández Gómez del Castillo, Ana María. (2012). La externalización de los servicios tributarios municipales como nuevo modelo de gestión y recaudación municipal. La función tributaria local. En M. J. Coord. Fernández Pavés, *La función tributaria local* (págs. 297-320). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Fernández Gómez del Castillo, Ana María. (2012). *La función tributaria local* (1ª ed.). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos. LA LEY.
- Fernández Vales, Francisco. (noviembre de 2009). La gestión de tesorería en entornos de crisis. *ASSET* (51), 41-43.
- Fueyo Bros, Manuel. (2017). *Reglamento de control interno. Función interventora, control financiero permanente y auditoría pública* (1ª ed.). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi SAU.
- Fueyo Bros, Manuel. (Septiembre de 2010). Tesis doctoral inédita, Historia de la contabilidad, presupuestos y control de las Entidades locales. Los casos de Oviedo y Gijón desde 1837 a 1856. Oviedo: Departamento de Administración de Empresas y Contabilidad. Universidad de Oviedo.
- Fueyo Bros, Manuel. (2016). ¿El tesorero puede ser contable? ¿El contable puede ser tesorero? *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* (19), 2165-2175.
- Gallego Alcalá, José Domingo. (Quincena del 30 de mayo al 14 de junio de 2012). Propuestas para una gestión financiera eficaz de las Administraciones Locales. *El Consultor de los Ayuntamientos* (10), 1208.

- García de Pablo, Florencio. (2018). *Banco de Prácticas de Gobiernos Locales, INAP*. Recuperado el 8 de febrero de 2019, de [https://cv.inap.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=18eb52f4-f798-45a5-a9c2-e47f6356131f&groupId=16829](https://cv.inap.es/c/document_library/get_file?uuid=18eb52f4-f798-45a5-a9c2-e47f6356131f&groupId=16829)
- García Pérez, Carmen. (12 de noviembre de 2014). *Acal blog*. Obtenido de <http://www.acalsl.com/blog/2014/11/la-trasnochada-advertencia-de-ilegalidad-y-la-prevaricacion-generica-de-los-secretarios-municipales>
- García Ruipérez, Mariano. (2002). La contaduría municipal de Toledo en el siglo XVII. *VIIª Reunión científica de la Fundación Española de Historia Moderna* (págs. 391-406). Ciudad Real.
- García Ruipérez, Mariano. (2005). Los contadores municipales en la Corona de Castilla (siglos XIV-XVIII). *De Computis: Revista Española de Historia de la Contabilidad*, 2(2), 53-99.
- García Ruipérez, Mariano. (2008). *Manual de Hacienda para archiveros municipales* (1ª ed.). Murcia: Ediciones Tres Fronteras.
- García-Loygorri, Ana. (2010). Guía práctica de la Tesorería. De la A a la Z. En E. Cortes Ibáñez & J. C. Cortes Ibáñez. Madrid: Wolters Kluwer.
- Garzón Pareja, Manuel. (1984). *Historia de la Hacienda de España*. Madrid: Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.
- Gascón, Agustín. (septiembre de 1998). Gestión de Tesorería. Una experiencia en la Administración Local. *ASSET* (19), 27-28.
- Gimeno Feliú, José María. (2014). *Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos*. Recuperado el 26 de febrero de 2019, de Observatorio de Contratación Pública, OBCP: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.180/reCategoria.201/relmen u.3/chk.7e86b5e21ba5b19849b3088aecee5e60>
- Gómez Graciá, José Javier. (Quincena del 15 al 29 de marzo de 1999). Líneas básicas sobre informatización de la tesorería de una Entidad Local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 750.
- Gómez Rodríguez, María. (2001). Centralización de la Tesorería en la Administración Local. *Análisis local*, 17-30.
- González Úbeda, Montserrat Valentina & Fernández Agüero, Emilio. (2019). Manual de Tesorería para el Máster de FHN. Madrid: INAP.
- González-Dans, Jorge. (noviembre de 2007). El departamento financiero ante los retos de futuro. *ASSET* (48), 42-46.
- Guardiola Blanquer, Francisco. (2015). Tesoreros: Pasado, Presente y Futuro. *Revista de Estudios Locales, CUNAL* (Recopilatorio), 842-859.

- Guibert Echenique, Sancho. (16 de septiembre de 2016). La revolución Fintech, pagos móviles y desafíos para la banca. *Diario La Ley*, nº 8825.
- IGAE. (1997). *Consulta nº 5/1997. Tratamiento contable de la rentabilización de excedentes temporales de tesorería materializados en fondos de inversión.*
- IGAE, Intervención General de la Administración del Estado. (1992). *Consulta nº 5, de 5 de enero de 1992.* Boletín informativo de la IGAE.
- Kirkland, M. (septiembre de 2018). The future is now: how ready is Treasury? *Chapter 1: Technology is the game changer. The Economist Intelligence Unit Ltd.*
- Labatut Serer, Gregorio. (2015). *Memento experto. Estado de flujos de efectivo.* Madrid: Francis Le Febvre.
- Llavador Cisternes, Hilario & Llavador Piqueras, Pablo. (2018). El alto cargo en el ámbito local: una propuesta para su delimitación. *CUNAL (Recopilatorio)*, 154-179.
- López Abarca, Antonio. (6 de noviembre de 2017). *Órgano competente en la prescripción colectiva de obligaciones reconocidas.* Jurídico, Ayuntamiento de Talavera de la Reina. Secretaría General.
- López García, Casimiro. (febrero de 2005). Gestión indirecta de servicios de gestión tributaria y recaudatoria de las Corporaciones Locales. *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados* (2), 192-208.
- López Hidalgo, Jesús. (1996). Equilibrio financiero y planificación de la Tesorería. *Análisis local.*
- Maccully, Laurie. (s.f.). *Ebook. Taking Treasury from Reactive to Proactive.*
- Malaret García, Elisenda. (2016). El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista digital de Derecho Administrativo*(15), 21-60.
- Malavia Muñoz, Luis. (2017). *Manual de Tesorería de las Corporaciones Locales* (3ª ed.). (E. C. Ayuntamientos, Ed.) Las Rozas: Wolters Kluwer.
- Manzano-Monís López-Checheri, Juan Carlos. (Julio - Agosto de 2005). El Cuadro de Mando de Tesorería como herramienta de control. *Estrategia Financiera, Localizador: 64 / 2005*(219).
- Marcos Oyarzun, Francisco Javier. (2002). *Los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional: De la selección a la provisión de puestos.* Barcelona: Bayer Hermanos S. A.
- Martín Cano, Rafael Antonio. (2013). La negociación bancaria como tarea del Tesorero. *El Consultor de los Ayuntamientos*(17), 1610-1622.
- Martín Castilla, J. I. (mayo de 2006). Guía 6. La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio de la ciudadanía. *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local, 1ª.* Ministerio de Administraciones Públicas, MAP.

- Martínez Cuadrado, Miguel. (1986). *La burguesía conservadora (1874-1931)*. Madrid: Alianza Universidad.
- Matesanz Matesanz, Jesús Eladio. (2012). Las cuentas del Gran Capitán. Una pequeña historia española: la Tesorería de las Entidades locales. En E. Orduña Rebollo & V. Merino Estrada, *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía* (págs. 477-495). Madrid: COSITAL.
- Medina Arnáiz, Teresa. (9 de diciembre de 2013). *Web: Observatorio Contratación Pública*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.129/recategoria.121/relmenu.3/chk.d14b833402c74ce93ebf1eb2b9e3fb17>
- Molina del Pozo, Carlos Francisco. (2014). *Cuadernos de CCEE y EE (66-67)*, 25-43.
- Molina del Pozo, Carlos Francisco. (2014). Una vez más, en torno a la idea de la Gobernanza en la Unión Europea. *Cuadernos de CCEE y EE (66-67)*, 25-43.
- Monclús, Josep. (julio de 2003). El director financiero y las recomendaciones de buen gobierno de las empresas. *ASSET(35)*, 19-20.
- Morell Ocaña, Luis. (1988). *El régimen local español*. Madrid: Civitas.
- Moreno Molina, José Antonio. (2004). Los contratos de consultoría, asistencia y servicios. En R. Coord. Gómez Ferrer Morant, *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones públicas* (págs. 1061-1083).
- Moreno Molina, José Antonio. (2008). *La Ley de Contratos del Sector Público y su aplicación por las entidades locales*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, CEMCI.
- Moreno Molina, José Antonio. (2011). *Nueva Ley de Contratos del Sector Público: estudio sistemático* (3ª ed.). Las Rozas (Madrid): La Ley.
- Moreno Molina, José Antonio. (2016). Antecedentes, objetivos y principales novedades de las leyes 39 y 40/2015, reguladoras del procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha* (6), 11-59.
- Moreno Molina, José Antonio. (2018). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo(19, Enero-Junio)*, 27-47.
- Moreno Molina, José Antonio. (2018). Un primer balance de la contratación pública local tras la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. *Anuario del Gobierno Local(1, Ejemplar dedicado a Contratación pública y Administración local)*, 43-75.
- Moreno Molina, José Antonio & Pintos Santiago, Jaime (2015). El sistema de contratación pública español. *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho(1)*, 181-220.

- Moreno Serrano, Beatriz. (2018). Consecuencias de la falta de creación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en los "municipios de gran población". *El Consultor de los Ayuntamientos*(11), 42-45.
- Moruno, Pedro, Herranz, Inmaculada & Flores Martos, Juan Antonio. (2011). Técnicas de investigación cualitativa. En P. Moruno Miralles, & M. Á. Talavera Valverde, *Terapia ocupacional en salud mental*. Masson.
- Mota Robledo, Jesús. (abril de 2009). El papel del director financiero en el contexto actual. *Estrategia financiera*(260).
- Navalón, Marc & Santomá, Javier. (2002). *e-Finanzas. Dirección financiera con las Nuevas tecnologías*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Nieto García, Alejandro (1987). Historia y elegía de los Depositarios de Fondos de Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA* (234), 177-198.
- Núñez Monedero, Teresa. (2004). Ventajas y beneficios de una adecuada gestión de las previsiones y de la elaboración del presupuesto de tesorería. *Estrategia financiera* (210), 66-71.
- Núñez Monedero, Teresa. (2005). El impacto de las nuevas tecnologías en la gestión financiera. *E-Deusto: conocimiento para ir por delante* (Extra 1, 2005 (Ejemplar dedicado a: Tecnologías de la información y la comunicación), 22-25.
- Núñez Monedero, Teresa. (2005). Teresa. La automatización de la cadena de cobros y pagos de la empresa. *Estrategia financiera*(219), 46-49.
- Núñez Monedero, Teresa. (julio de 2006). Editorial especial directivos la ley 9196/2008. *Estrategia Financiera* (230).
- Núñez Monedero, Teresa. (2006). La transformación de la función del tesorero. *Estrategia financiera* (230), 64-66.
- Núñez Monedero, Teresa. (2008). La gestión eficaz de la tesorería: mejorar la gestión de la liquidez y la eficiencia de los procesos. *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad*(81), 16-24.
- Núñez Monedero, Teresa. (2009). La gestión de las previsiones de tesorería en entornos de incertidumbre. *Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad* (88), 32-41.
- Núñez Monedero, Teresa. (2010). En E. Cortés Ibáñez & J. C. Cortés Ibáñez, *Guía práctica de la Tesorería. De la A a la Z* (1ª ed.). Madrid: Wolters Kluwer.
- Núñez Monedero, Teresa. (2011). El papel de las nuevas tecnologías en la economía. *Estrategia financiera* (279), 10.
- Núñez Monedero, Teresa. (2011). Previsión y negociación bancaria, dos aspectos críticos de tesorería actual. *Harvard Deusto business review* (203, Ejemplar dedicado a Aspectos financieros clave para la dirección de la empresa), 74-79.

- Núñez Monedero, Teresa. (2012). La evolución de la gestión de tesorería. *Estrategia financiera* (300), 66-67.
- Núñez Monedero, Teresa. (2012). La innovación en la gestión financiera. *Estrategia financiera* (297), 58-61.
- Olalla Pérez, P. (enero de 1971). Los stocks de las tesorerías en la Administración Local: su utilización rentable.
- Oliveira, Wallace. (7 de noviembre de 2017). *Blog de Heflo*. Recuperado el 31 de marzo de 2019, de Los 10 pecados del control de tareas por medio del correo electrónico: <https://www.heflo.com/es/blog/automatizacion-procesos/controlar-tareas-correo-electronico/>
- Oliveira, Wallace. (11 de julio de 2017). *Blog Heflo*. Recuperado el 31 de marzo de 2019, de KPI: conozca los principales tipos de indicadores de rendimiento de los procesos utilizados por las empresas: <https://www.heflo.com/es/blog/planificacion-estrategica/tipos-indicadores-rendimiento/>
- Oliveira, Wallace. (29 de junio de 2017). *Mapeo de procesos, una metodología para un mejor control*. Recuperado el 31 de marzo de 2019, de Blog de Heflo: <https://www.heflo.com/es/blog/mapeo-procesos/mapeo-de-proceso-metodologia/>
- Orduña Rebollo, Enrique. (2003). *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*. Madrid: FEMP, INAP y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Orduña Rebollo, Enrique. (2003). Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español. *Revista de Estudios de la Administración Local*(291), 779-826.
- Orduña Rebollo, Enrique. (2012). Historia de una profesión al servicio de la ciudadanía: Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local española. VVAA, *Libro: Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. Doscientos años al servicio de la ciudadanía* (págs. 13-296). Madrid: COSITAL.
- Ortega Martínez, José Antonio. (abril de 2010). Los estados de flujos de fondos: del cuadro de financiación al estado de flujos de efectivo. *Boletín de Estudios Económicos*, LXV (199), 127-154.
- Ortega Montoro, Rodrigo J. (Quincena del 15 al 29 de septiembre de 2015). Glosa de urgencia a la reforma de julio de 2015 del régimen transitorio de los habilitados nacionales de la LRSAL: sobre la tesorería local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 1896.
- Ortega Verdugo, Francisco Javier & López Sánchez, Francisco (marzo de 2009). Claves de la automatización de la gestión de la tesorería. *Estrategia Financiera*, N° 259, Sección Artículos Año XXIV.
- Palacio Atard, Vicente. (1978). *La España del siglo XIX: 1808-1898*. Madrid: Espasa-Calpe.

- Pardellas Rivera, José Manuel. (2010). Reflexiones sobre la función de control interno de la gestión económico-financiera en la administración local. *Revista de estudios locales, Cunal*(132), 310-335.
- Pereira Gámez, Miguel. (2007). La programación de la Tesorería Local: algunos aspectos relevantes para su planificación. *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*(2), 240-244.
- Pérez Luque, Antonio. (Quincena del 15 al 29 de octubre de 2002). Un caso atípico de ejercicio de potestad reglamentaria de los Presidentes de las Corporaciones Locales y la necesidad de que lo tengan expresamente reconocido para el ámbito de ciertos reglamentos internos. *El Consultor de los Ayuntamientos*(19), 3145.
- Pérez-Carballo Veiga, Juan Francisco. (2015). *La gestión financiera de la empresa*. ESIC.
- Picazo Burriel, Joaquín. (1969). *Estudio crítico de las disposiciones que afectan directamente al Depositario de la Administración Local. Historial del Cuerpo y planificación de sus funciones*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Pomar, Natalia. (abril de 2015). El tesorero, pieza clave en la empresa: anticipación, previsión y planificación. *Estrategia Financiera, N° 326, Sección Tesorería / Artículos*, .
- Pons Rebollo, Manuel. (1998). Los planes de tesorería y su desarrollo. En I. y. Colegio Oficial de Secretarios, *Aspectos de la fiscalización en la Administración Local y repercusiones de las novedades introducidas por el euro* (págs. 269-289). COSITAL.
- Posada, Adolfo. (1982). *Evolución legislativa del régimen local en España*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Prats, Santi. (1997). El Cash Management: dos desarrollos prácticos. *ASSET* (16), 27-32.
- PricewaterhouseCoopers. (junio de 2017). *Encuesta: La realidad virtual de la tesorería*.
- Puerta Seguido, Francisco & Martínez, Coord. Josefa. (diciembre de 2011). El acceso al empleo público en Castilla La Mancha. La adquisición y pérdida de la condición de funcionario. *Revista Jurídica Castilla La Mancha*(50), 105-178.
- PwC. (2014). *Informe*.
- Rebel, B. (septiembre de 2017). *The strategic Treasurer: Custodian of Cash Flow and Financial Risk*, *El Tesorero estratégico: Custodio del Flujo de Caja y Riesgo Financiero*. Recuperado el 16 de abril de 2019, de <https://www.treasury-management.com/article/1/390/3303/the-strategic-treasurer-custodian-of-cash-flow-and-financial-risk.html>
- Rodríguez Díaz, Rosa & Vadillo Machota, Jesús. (29 de junio de 2005). La modernización de las Administraciones Locales. Especial referencia a la organización económico-financiera, su orientación hacia una gestión eficaz y eficiente con apoyo en la información contable. *Diario La Ley, n° 6284*.

- Romero Romero, Antonio. (2001). ¿Son los funcionarios locales competentes para dictar actos administrativos de naturaleza tributaria? *El Consultor de los Ayuntamientos* (18), 2971-2979.
- Rosell Cantarell, Salvador. (1969). *Las funciones actuales y posibles del Depositario de Fondos en relación con las correspondientes a otros cuerpos nacionales*. Biblioteca del INAP. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Rovira, Pablo. (6 de marzo de 2019). *Asociación Española de Fintech*. Obtenido de La transposición de psd2 agilizará la autorización de entidades de pago y de dinero electrónico/: <http://asociacionfintech.es/2019/03/06/la-transposicion-de-psd2-agilizara-la-autorizacion-de-entidades-de-pago-y-de-dinero-electronico/>
- Rubio López de la Llave, Félix. (1987). *El pronunciamiento carlista de Talavera de la Reina*. Toledo: Instituto Provincial de Investigaciones y Estudios Toledanos. Diputación Provincial de Toledo.
- Rubio López de la Llave, Félix. (1987). *El pronunciamiento carlista de Talavera de la Reina*. Toledo: Instituto Provincial de Investigaciones y Estudios Toledanos. Diputación Provincial.
- Ruiz Lamas, Fernando & Gómez Rodríguez, María Luz. (2001). Centralización de la Tesorería en la Administración Local. *Análisis local*, 17-30.
- Sage Advice. (2019). *Blog Sage Advice: Consejos útiles sobre gestión empresarial y actualidad legal*. Recuperado el 10 de abril de 2019, de <https://www.sage.com/es-es/blog/diccionario-empresarial/cash-management>
- Saiz Cebrecos, Eugenio. (2004). *Gestión dinámica de Tesorería de Empresa con Instrumentos Financieros fuera de Balance* (1ª ed.). Madrid: Instituto Superior de Técnicas y Prácticas bancarias.
- Salinas Giménez, R. (2009). *Los ayuntamientos ante la crisis: guía de buenas prácticas*. Málaga: Fundación Asesores Locales.
- Sánchez Ondal, Juan José. (1999). El recurso de reposición en materia de Haciendas locales. *Revista de estudios locales. Cunal*(27), 21-30.
- Sánchez Ondal, Juan José. (2000). Financiación de las Haciendas Locales. *Revista de estudios locales. Cunal*(Extra 1, Ejemplar dedicado a: Financiación de las Haciendas Locales), 5-9.
- Sánchez Ondal, Juan José. (2003). Modificaciones recaudatorias de la Ley 51/2002, de 28 de Diciembre, de reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. *Revista de estudios locales, Cunal*(63), 17-21.
- Sánchez Ondal, Juan José. (2014). Aspectos relativos a la recaudación local en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*(5), 623-642.

- Sanmartín Mora, María Asunción. (2012). La profesionalización de la contratación pública . En J. Dirección Gimeno Feliú, *Observatorio de Contratos Públicos 2011*. Civitas.
- Saura Pacheco, Antonio. (1944). *Tratado de presupuestos y contabilidad municipal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Saura Pacheco, Antonio. (1947). *Nuevo sistema de contabilidad municipal*. Madrid: Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y depositarios de Administración Local.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJ de Madrid 5 de abril de 2000).
- Sentencia del Tribunal Supremo 5215/2015, Recurso 172/2014 (Tribunal Supremo 20 de octubre de 2015).
- Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 25 de octubre de 2002).
- Serna Vallejo, Margarita. (2004). Desamortización y ventas de bienes comunales. *Iua vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia* (1), 403-436.
- Serrano Pascual, Antonio & Teruel Melero, María Pilar (2000). *Las funciones directivas en las entidades locales*. Barcelona: Bayer Hnos.
- Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana. (2011). *Informe sobre el control interno del Excmo. Ayuntamiento de Alicante*.
- Solé Tura, Jordi & Aja Fernández, Eliseo. (1977). *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)* . Madrid: Siglo XXI.
- Sosa Wagner, Francisco. (2004). *Manual de Derecho Local* (8ª ed.). Navarra: Aranzadi.
- Stark, Bob. (s.f.). *Ebook. Taking Treasury from Reactive to Proactive. Think Strategically*.
- Taleb, Nassim. (2010). *El cisne negro*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Tamames, Ramón. (Madrid). *La República, la era de Franco*. 1977: Alianza Editorial.
- Tena Rodríguez, Vicente. (1 de abril de 2019). *Cash-pooling*. Obtenido de Expansión.com Diccionario económico: <http://www.expansion.com/diccionario-economico/cash-pooling.html>
- The Economist Intelligence Unit Ltd. (septiembre de 2018). [https://perspectives.eiu.com/sites/default/files/Final%20Briefing%20paper%2004\\_09\\_2018.pdf](https://perspectives.eiu.com/sites/default/files/Final%20Briefing%20paper%2004_09_2018.pdf).
- Toribio Lemes, Manuel & Farfán Pérez, José Manuel. (1993). *Manual de gestión tributaria y financiera de las entidades locales* . Madrid: Adams, D.L.
- Toscas i Santamans, Eliseu. (1 de enero de 2008). Autoridad del Estado y autonomía del municipio en la España liberal. En torno a la incidencia en el territorio de una norma sobre el nombramiento de secretarios municipales (1853-1868). *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII(256).

- Tribunal de Cuentas. (2006). *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades locales*. Tribunal de Cuentas, Madrid.
- Tribunal de Cuentas. (2012). *Informe nº 959. Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2010*.
- Tribunal de Cuentas 18 de julio de 2007, Reintegro por alcance Nº C-134/04, C-134/04.
- Tribunal de Cuentas. (2015). *Informe nº 1086/2015 de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos con población superior a 100.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio. Ayuntamiento de Murcia*. BOE 29 de marzo de 2017.
- Tribunal de Cuentas. (2016). *Informe nº 1182/2016 de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población comprendida entre 5.000 y 100.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio*.
- Tuñón de Lara, Manuel. (1983). *Historia de España, Tomo IX, La crisis del Estado: dictadura, república, guerra (1923-1939)*. Barcelona: Editorial Labor.
- Tuñón de Lara, Manuel. (1983). *Historia de España, Tomo VII, Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*. Barcelona: Editorial Labor.
- Tuñón de Lara, Manuel. (1983). *Historia de España, Tomo VIII, Revolución burguesa, oligarquía y Constitucionalismo (1834-1923)*. Barcelona: Editorial Labor.
- Tuñón de Lara, Manuel. (1983). *Historia de España, Tomo X, España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*. Barcelona: Editorial Labor.
- Tur, Albert. (marzo de 1999). Banca electrónica y automatización de la tesorería. *ASSET*(21), 24-27.
- Tusell Sunyer, Pablo. (mayo de 2015). La mayor complejidad de nuestras organizaciones y su impacto en los modelos y sistemas de gestión de tesorería. *ASSET* (69), 12-17.
- Tusell Sunyer, Pablo. (noviembre de 1998). La Tesorería del Siglo XXI en los Departamentos Financieros. *ASSET* (20), 22-24.
- Tusell Sunyer, P. (2005). Planificación financiera, una asignatura pendiente. *ASSET* (42, tercer cuatrimestre), 17-20.
- Valensi, Roger. (marzo de 2004). El Cuadro de mando de Tesorería, la solución para el diagnóstico y control. *ASSET*(37), 25-26.
- Valensi, Roger. (julio de 2004). <https://www.taya.com/>.
- Valenzuela Villarrubia, Isidro (2012). Los procesos de aplicación de los ingresos locales y la gestión y planificación financiera local. En M. J. (Coord.) Fernández Pavés, *La función tributaria local* (1ª ed., págs. 28-82). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.

Vera Torrecillas, Rafael Jesús. (2012). Fundamento, origen y evolución de los Cuerpos Nacionales (I). Del constitucionalismo gaditano a las leyes municipal y provincial de 1870. *El Consultor de los Ayuntamientos*(5), 558.

Villacieros Durbán, Aurora. (1999). Cómo implantar un sistema de cash pooling. *Estrategia financiera*(153), 4-11.

Wyman. (2014 AFP (Strategic Role of Treasury Report of Survey Results de 2014). *Encuesta sobre el rol estratégico del Tesorero*. AFP.

Zornoza Pérez, Juan & Martín Fernández, Francisco Javier. (2008). Las haciendas locales: esas grandes olvidadas. *Revista Papeles de economía española* (115), 81-100.

# ANEXO

## 22. ANEXO 1. Textos seleccionados de las disposiciones normativas ordenadas por años

Considerando que se encuentran debidamente citados los diarios oficiales en los que han sido publicadas las disposiciones que a continuación se reproducen —apartados 10 del Capítulo II—, sólo se reseñarán aquellos preceptos que se han considerado relevantes para el tema tratado, pudiendo el lector interesado acudir a la mencionada fuente si desea profundizar y ampliar contenidos.

El destacado que obra en los siguientes subapartados (negrita o subrayado) es nuestro.

### 22.1. Año 1812. Constitución de 19 de marzo de 1812

#### TÍTULO VI DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS

##### CAPÍTULO PRIMERO

##### *De los Ayuntamientos*

Art. 320. *Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.*

Art. 321. *Estará a cargo de los Ayuntamientos: ...*

*Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar Depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.*

*Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.*

...

Art. 322. *Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino obteniendo por medio de la Diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.*

Art. 323. *Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos recargos bajo la inspección de la Diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.*

#### **CAPÍTULO II. Del gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales.**

Art. 324. *El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.*

Art. 325. *En cada provincia habrá una Diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.*

...

Art. 333. *La Diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia.*

Art. 335. *Tocará a estas Diputaciones:*

*Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.*

*Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su Vº. Bº. recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.*

...

*Cuarto. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la Diputación, con expreso asenso del Jefe de la provincia, usar, desde luego, de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios, la Diputación, bajo su responsabilidad, nombrará Depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la Diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.*

Art. 337. *Todos los individuos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde le hubiere, o en su defecto del Alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la Monarquía española, observar las leyes, ser fieles al Rey y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.*

### 22.2. Año 1813. Decreto CCLXIX, aprobado por las Cortes Generales y extraordinarias el 23 de junio de 1813, por el que se decreta la Instrucción para el gobierno económico político de las provincias

#### *Capítulo I. De las obligaciones de los Ayuntamientos.*

Artículo 1, apartados...

XI. Estará a cargo de cada Ayuntamiento la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos existentes, o que en adelante existieren, nombrando un **Depositario** en la forma que previene la Constitución. Si el Ayuntamiento necesitare para gastos públicos, o de objetos de utilidad común, de alguna cantidad más de las que le estuvieren asignadas de estos fondos, acudirá al Gefe político, haciéndole presente la utilidad o necesidad del gasto; todo lo que este comunicará a la Diputación provincial.

...  
XIII. Acerca del **repartimiento y recaudación de las contribuciones** que correspondan a cada pueblo, observará el Ayuntamiento lo que se previene la Constitución y en las leyes o instrucciones que existan, ó en adelante existieren.

XVI. Deberá cada Ayuntamiento **rendir anualmente cuentas documentadas a la Diputación provincial**, dirigiéndolas por medio del Gefe político, de la recaudación e inversión de los caudales que administren con arreglo a las leyes é instrucciones.

XXI. El **Secretario** del Ayuntamiento, que no ha de ser ninguno de sus individuos, á menos que la cortedad del vecindario sea un obstáculo a juicio de la Diputación provincial, podrá ser removido por el Ayuntamiento cuando lo estimare conveniente, con el consentimiento de la misma Diputación; y lo que esta decida sobre el particular, se tendrá por definitivamente resuelto, y no se admitirá recurso alguno. Para variar la dotación que por reglamento o costumbre tenga el secretario, deberá el Ayuntamiento obtener la aprobación de la Diputación provincial, y después deberá recaer la del Gobierno, sin cuya anuencia no podrá hacerse alteración en este punto.

## **CAPÍTULO II. De las obligaciones y cargos de las Diputaciones provinciales**

Artículo 1.

II. Luego que se comunique a cada provincia el repartimiento hecho por las Cortes de las contribuciones que deba pagar cada una, cuidará el intendente, con su contaduría, de hacer el justo repartimiento del cupo que corresponda a cada pueblo; la pasará a la Diputación provincial para que esta le intervenga y apruebe, si le halla equitativo; y el intendente le circulará a los pueblos, y cuidará de su ejecución....

III. Toda queja o reclamación que hagan los pueblos sobre agravios en el repartimiento del cupo de contribuciones que les haya cabido, se dirigirá por medio del Gefe político a la misma Diputación provincial, quien sin perjuicio de que se lleve a efecto el repartimiento hecho, examinará maduramente la reclamación, y confirmará o reformará el repartimiento para la debida indemnización en el repartimiento inmediato, todo sin ulterior recurso. Del mismo modo las quejas de los particulares sobre agravios en el repartimiento que a cada uno haya hecho el Ayuntamiento de su pueblo, si aquel no las hubiese satisfecho, serán dirigidas a la Diputación provincial por medio del Gefe político...

IV. Tendrá la Diputación provincial un **Secretario** nombrado por ella, conforme previene la Constitución. La dotación del Secretario será propuesta por la Diputación, y con el informe del Gobierno aprobada por las Cortes. El Secretario podrá ser removido por la Diputación con anuencia del Gobierno.

V. Siendo del cargo de la Diputación provincial velar sobre la buena inversión de los fondos de Propios y Arbitrios de los pueblos, y examinar sus cuentas según previene la Constitución, deberán estas pasar a la **Contaduría de Propios y Arbitrios de la provincia** para que las examine y glose. Esta Contaduría dará después cuenta a la Diputación para que ponga su V<sup>o</sup>B<sup>o</sup>, si las hallase documentadas y conformes a las leyes y reglamentos; y con estos requisitos se pasarán a la aprobación del Gefe político superior. Este hará formar por la misma Contaduría un finiquito general comprensivo de las cuentas de todos los pueblos de la provincia, y le remitirá cada año al Gobierno para su conocimiento y efectos que puedan convenir. En este finiquito general deberán constar la aprobación del Gefe político superior y el V<sup>o</sup>B<sup>o</sup> de la Diputación provincial, con expresión de los caudales sobrantes que existan en caja, y en la forma que previene la instrucción que rige.

## **CAPÍTULO III. De los Gefes políticos.**

Artículo 1. Estando el Gobierno político de cada provincia, según el art. 324 de la Constitución, a cargo del Gefe superior político nombrado por el Rey a cada una de ellas, reside en él la superior autoridad dentro de la provincia para....

V. El cargo de Gefe político estará por regla general separado de la Comandancia de las armas en cada provincia; ..

...  
XXV. Toca al Gefe político **aprobar las cuentas de propios y arbitrios** y de los pósitos que remitan los ayuntamientos después de puesto el V<sup>o</sup>B<sup>o</sup> por la Diputación Provincial; y en caso de tener algún inconveniente en su aprobación, consultará con el Gobierno para la resolución conveniente.

## **22.3. Año 1823. Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, Ley para el Gobierno económico-político de las provincias**

### **CAPÍTULO I DE LOS AYUNTAMIENTOS**

Art. 27. Estará a cargo de cada Ayuntamiento la **Administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios**, conforme a las leyes y reglamentos existentes.

Art. 28. En los ocho primeros días de cada año, nombrará el ayuntamiento á pluralidad absoluta de votos, y bajo la responsabilidad de los nominadores, un **Depositario**, en cuyo poder entren directamente los caudales de propios y arbitrios, sin que por ningún motivo puedan percibirlos ni retenerlos los Alcaldes, ni los demás capitulares. El mismo **Depositario** pagará los libramientos que se espidan, siendo extendidos con las formalidades que estén prevenidas.

Art. 29. El Ayuntamiento podrá remover al **Depositario** y nombrar otro en su lugar cuando lo tenga por conveniente, aunque no haya cumplido el año.

Art. 30. En el mes de octubre de cada año formarán los ayuntamientos, y remitirán a la **Diputación** provincial el presupuesto de los gastos públicos ordinarios que deban hacerse en todo el año siguiente, a costa de los fondos de propios y arbitrios. Formarán y remitirán al mismo tiempo otro presupuesto del valor de estos fondos, y si no alcanzase para cubrir el presupuesto de gastos, propondrán a la **Diputación** los nuevos arbitrios que estimen convenientes para cubrirlos, manifestando el cálculo prudencial de sus productos, y ejecutándolo todo con la mayor claridad y distinción.

Art. 36. En el caso de que las obras públicas o gastos de utilidad común exijan más fondos que los que produzcan los propios y arbitrios aprobados, se tratará, así de la necesidad o utilidad del gasto, como del arbitrio o arbitrios ménos gravoso de que se puede usar....

Art. 39. Éstos arbitrios y los demás que se concedan para cualquier fin se administrarán en todo como los caudales de propios, y así de unos como de otros publicarán los ayuntamientos mensualmente estados de entrada, salida y existencia, con la expresión sucinta de la procedencia e inversión de los fondos....

Art 40. Dentro de los 10 primeros días del mes de enero de cada año presentará el **Depositario de propios y arbitrios las cuentas de estos fondos** correspondientes al año anterior, extendidas con formalidad y justificación.

Art 41. El Ayuntamiento con asistencia del síndico o síndicos, examinará estas cuentas; y si hallare algunos reparos que oponer a ellas, los extenderá por escrito y comunicará el pliego que forme al **Depositario** si los reparos versasen sobre omisión de cargo, falta de justificación u otro artículo de que él deba responder; o a los capitulares del año anterior, si dichos reparos recaen sobre haber sido mal libradas algunas cantidades, sobre no haber tenido los fondos los debidos valores o sobre otros particulares de que puedan ser responsables los mismos capitulares.

Art 42. Éstos y el **Depositario** en sus respectivos casos satisfarán a los enunciados reparos dentro de seis días, ejecutándolo también por escrito; y con presencia de ello hará el Ayuntamiento las nuevas observaciones que se le ofrezcan.

Art 43. Todas estas diligencias y las cuentas se pasarán a los síndicos, que examinándolas propondrán su dictamen, y en tal estado se remitirá todo a la **Diputación provincial**, ejecutándolo precisamente en el mes de enero de cada año...

Art. 44. Al tiempo de remitir las cuentas y el espediente de reparos y observaciones, se remitirá también a la depositaría de la **Diputación provincial** el diez por ciento, impuesto sobre los productos de propios con destino a las obras públicas de la provincia y a los establecimientos de beneficencia.

Art. 45. Para que sea efectivo el apronto del diez por ciento, deben tener entendido los ayuntamientos que se adeuda de todas y de cada una de las cantidades que se recauden únicamente por los productos de propios; por consiguiente, que cobrada una partida, sólo pueden disponer de sus nueve décimas partes, quedando reservada la restante, y responsables con sus propios bienes los capitulares que libren más de aquellas.

...

Art. 58. Con arreglo al artículo 320 de la Constitución, corresponde a cada ayuntamiento la elección de un **secretario** a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.....

Art. 60. El ayuntamiento podrá remover á su secretario cuando lo estime conveniente al mejor servicio público; pero ha de preceder precisamente el consentimiento de la diputación provincial, ya sea en el principio o ya en el medio del año, cuando se intente hacer la remoción. ...

## CAPÍTULO II. DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

Artículo 88. Luego que reciba la **Diputación Provincial** el repartimiento de las contribuciones, aprobado por las Cortes, lo avisará al intendente para que con las oficinas de su ramo haga el repartimiento de lo que corresponda a cada pueblo; y hecho lo intervendrá y aprobará la **Diputación**, si lo haya justo y equitativo.

...

Artículo 119. Cada **Diputación Provincial** tendrá un **Depositario** de caudales nombrado por ella misma, bajo su responsabilidad, y con las fianzas convenientes. Las diputaciones señalarán a este **Depositario** el premio o la dotación de que deba gozar.

Artículo 120. El **oficial mayor de cada Diputación** intervendrá en el concepto de contador, las entradas y salidas de los caudales de la depositaría, tomando al efecto razón en un libro de las cartas de pago que diere la misma depositaría, y de los libramientos que se expidan contra ella.

Artículo 121. Estos libramientos han de ser acordados por las diputaciones, o en una disposición general, cuando sean para pagos de sueldos u otros gastos ordinarios; o en una disposición particular, cuando los objetos del gasto no sean de aquella clase. Se citará en los libramientos la fecha del acta de la diputación en que se hubiere acordado. Los firmarán el jefe político como presidente, un diputado provincial y el secretario.

Artículo 124. El **Depositario** rendirá cuentas cada año, entendiéndose este desde el primer día de marzo hasta el último de febrero. Estas cuentas las presentará dentro de los 10 primeros días del mes de marzo, y examinadas por la diputación provincial, se remitirán al gobierno para que las haga reconocer y glosar por la contaduría mayor de cuentas, y las pase a las Cortes para su aprobación.

Artículo 169. En la Secretaría de cada diputación habrá un oficial mayor con la misma dotación que el de igual clase del gobierno político de la provincia pagada de los fondos públicos de esta.

Artículo 170. El oficial mayor también será nombrado por la diputación, y sustituirá al secretario en ausencias y enfermedades. Llevará como se ha dicho, la intervención de las entradas y salidas de los caudales en la depositaría, y contribuirá al despacho de los otros negocios de ella, bajo la inspección del secretario.

### **CAPÍTULO III. DE LOS ALCALDES**

Artículo 183. El gobierno político de los pueblos está a cargo del Alcalde o Alcaldesa de ellos, bajo la inspección del jefe político superior de la provincia.

...

Artículo 216. Los Alcaldes **auxiliarán con su autoridad y jurisdicción la cobranza** de las contribuciones que deban hacer los ayuntamientos, procediendo para ello gubernativamente y **por vía de apremio contra los bienes de los contribuyentes hasta su embargo y venta para que se realice el pago.**

Artículo 217. **Del mismo modo procederán gubernativamente y por embargo y venta de los bienes para hacer efectivos los descubiertos y deudas a favor de los propios y arbitrios, pósitos y otros fondos comunes del pueblo.**

Artículo 218. Para dirigir estos procedimientos se pasará por el ayuntamiento al Alcalde una certificación en que conste que los ha acordado, con presencia de las cuentas, obligaciones, libros o asientos en que consten los débitos; pero los Alcaldes solo entenderán en los expedientes que se formen con estas certificaciones mientras conserven el carácter de gubernativos, debiendo cesar en ellos y pasarlos al juzgado de primera instancia luego que por oponerse excepción legítima, por intentarse tercería de dominio o de acreedor de mejor derecho, o por cualquier otra causa legal, deban hacerse contenciosos.

Artículo 219. También prestarán los Alcaldes su autoridad y la fuerza ejecutiva en lo que sea necesario para ejecutar todas las demás providencias y acuerdos de los ayuntamientos.

### **CAPÍTULO CUARTO. DE LOS GEFES POLÍTICOS.**

Artículo 238. Estando el gobierno político de las provincias, según el artículo 324 de la Constitución, a cargo del jefe político nombrado por el Rey en cada una de ellas, reside en él la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público, para la mayor prosperidad de la provincia.

...

Artículo 266. Toca al jefe político aprobar el nombre del gobierno las cuentas de propios y arbitrios y de los pósitos y demás fondos comunes de los pueblos, después de puesto el visto-bueno de la diputación provincial; lo que se entenderá cuando la opinión del jefe político sea conforme a la que haya manifestado la Diputación; pero si discordaren estenderá esta un informe razonado, que con otro igual del jefe político se remitirá al gobierno con el expediente para la resolución que corresponda.

## **22.4. Año 1834. Estatuto Real de 4 de abril de 1834**

No se transcribe texto adicional de la presente disposición al no considerarse relevante.

## **22.5. Año 1837. Constitución de 18 de junio de 1837**

### **TÍTULO XI DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS**

Art. 69. En cada provincia habrá una **Diputación** provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes.

Art. 70. Para el gobierno interior de los pueblos habrá **Ayuntamientos**, nombrados por los vecinos, a quienes la ley conceda este derecho.

Art. 71. **La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.**

## **22.6. Años 1840-1843. Ley de organización y atribuciones de ayuntamientos de 1840/1843**

*Sin una administración fuerte... no es posible que una nación prospere....*

*Más, por desgracia, el desorden y la confusión se han introducido en nuestra administración... Principalmente por regir en la materia una ley que no está en armonía con la actual Constitución del Estado, y que, echa en circunstancias especiales, embaraza la acción del Gobierno en vez de coadyuvar a sus fines.*

*En reconocer la necesidad de sustituir a esta ley defectuosa otra fundada en más sanos principios, están todos generalmente acordes....*

*Persuadidos los cuerpos colegisladores de esta verdad... Aprobaron en 1840 una ley que fijaba la organización y las atribuciones de los ayuntamientos, base esencial de toda administración. Presentada esta ley a la Real sanción, recibió este sello constitucional en Barcelona a 14 de julio del propio año; pero sucesos que no conviene recordar y que pertenecen ya a la historia, malograron aquel esfuerzo, y la ley quedó sin ejecución en virtud de un decreto de la Regencia provisional.*

*El dilatar por más tiempo la reforma administrativa pudiera acarrear gravísimos males, y conviene precaverlos, sobre todo cuando se presenta para ello un medio fácil, legal y de pronta ejecución.*

*Éste medio consiste en llevar a efecto lo que las Cortes de 1840 acordaron en unión con la Corona. Si existe la ley que se necesita, si está revestida de todos los caracteres constitucionales, si no ha sido derogada por los trámites que nuestras instituciones fundamentales prescriben, ¿a qué fin formar otra pasando por las dilaciones y aún peligros de una larga discusión? Lo justo, lo conveniente parece el poner en planta esa ley, y hacer que reciba cumplida ejecución en todo el reino.*

*Por estas razones los ministros que suscriben tienen la honra de proponer a VM que se digne aprobar el adjunto decreto.*

*Madrid 30 de diciembre de 1843.*

#### **Decreto**

*Artículo 1º. Se pondrá inmediatamente en ejecución en todo el reino llevándose a puro y debido efecto, la ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos, sancionada en Barcelona a 14 de julio de 1840, con las modificaciones que el mismo Consejo de Ministros me ha propuesto en sus artículos 31, 45, 49 y 76 para que el nombramiento de las autoridades municipales sea enteramente de elección popular. ....*

*Artículo 8º. Habrá un secretario de ayuntamiento nombrado por este a pluralidad absoluta de votos, que no sea individuo de su seno, y dotado de los fondos del mismo. Para ejercer este cargo no se necesita la calidad de escribano o notario.... El secretario de ayuntamiento asistirá al alcalde en el desempeño de sus atribuciones gubernativas, pero en las grandes poblaciones donde hubiese muchos negocios que atender, tendrá el alcalde un secretario particular, que nombrará y separará libremente.*

*Artículo 61. Es privativo de los ayuntamientos:*

*...*

*2º.- nombrar, bajo su responsabilidad, los depositarios y encargados de la intervención de los fondos del común, donde sean necesarios, y exigirles las competentes fianzas.*

#### **De las atribuciones de los alcaldes**

*Artículo 69. Como administrador del pueblo corresponde al alcalde, bajo la vigilancia de la administración superior:*

*...*

*6º. Velar el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudación e intervención de los fondos comunes.*

*Artículo 70. Como delegado del gobierno corresponde al alcalde bajo la autoridad política superior de la provincia:*

*3º. Activar y auxiliar el cobro y recaudación de las contribuciones, prestando el apoyo de su autoridad a los recaudadores.*

#### **Del secretario de ayuntamiento**

*Artículo 86. Corresponde al secretario:*

*1º. Extender las actas y certificar los acuerdos del ayuntamiento, autorizándolos con su firma.*

*2º. Firmar igualmente los libramientos y órdenes que expida el alcalde, para que el depositario de los fondos del común reciba o pague alguna cantidad.*

*3º. Asistir al alcalde para el despacho de los negocios, cuando tuviera por conveniente ocuparle.*

*4º. Tener a su cargo y bajo su responsabilidad el archivo, custodiando en él los libros y documentos pertenecientes al ayuntamiento.*

*Artículo 101. Los pagos sobre las cantidades presupuestas se harán por medio de libramientos que expedirá el Alcalde con las formalidades correspondientes. El depositario será responsable de todo pago que hiciere no arreglado a las partidas del presupuesto.*

## 22.7. Año 1845. Ley de Organización y atribuciones de los ayuntamientos de 8 de enero de 1845

### TÍTULO VI. DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ALCALDES Y AYUNTAMIENTOS.

#### Capítulo 1º. De las atribuciones de los Alcaldes

Artículo 73. Como delegado del Gobierno, corresponde al Alcalde, **bajo la autoridad inmediata del Gefe político:**

3.- Activar y auxiliar el cobro y recaudación de las contribuciones, prestando el apoyo de su autoridad a los recaudadores.

7.- Velar sobre el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudación e intervención de los fondos comunes.

#### Capítulo 2º. De las atribuciones de los Ayuntamientos.

Artículo 79. Es privativo de los ayuntamientos:

1º. Nombrar, bajo su responsabilidad, los Depositarios y encargados de la intervención de los fondos del común, donde sean necesarios, y exigirles las competentes fianzas.

Artículo 80. Es atribución de los ayuntamientos arreglar por medio de acuerdos, conformándose con las leyes y reglamentos:

1º. El sistema de administración de los propios; arbitrios y demás fondos del común.

### TÍTULO VII. DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

....

Artículo 104. Los pagos sobre las cantidades presupuestadas se harán por medio de libramientos, que expedirá el Alcalde con las formalidades correspondientes. El **Depositario** o **Mayordomo** será responsable de todo pago que no estuviese arreglado a las partidas del presupuesto; y bajo este concepto, **podrá negarse a pagar los libramientos del Alcalde**. Las dudas y diferencias suscitadas con este motivo las decidirá el Gefe político, de acuerdo con el Consejo Provincial.

Artículo 107. **El Alcalde presentará al ayuntamiento**, en el mes de enero de cada año, las cuentas del año anterior: el Ayuntamiento las examinará y censurará; y con el dictamen de la corporación municipal, las remitirá el Alcalde al Gefe político para su aprobación, o para la del Gobierno, según los casos que establece el artículo 98, respecto de los presupuestos.

Artículo 108. **Las cuentas del Depositario o Mayordomo**, se presentarán igualmente al Ayuntamiento para su examen y censura. En seguida se pasarán al Gefe político para su ultimación en el Consejo Provincial, si no llegase el presupuesto del pueblo a 200.000 rs. vu.; y si llegase, para que con el dictamen del mismo Consejo, se remitan al Gobierno.

Artículo 109. Si del examen de las cuentas resultase algún alcance, será inmediatamente satisfecho; y si el interesado quisiera ser oído en justicia, deberá depositar previamente el importe de dicho alcance: De estos recursos conocerá el Consejo Provincial, con apelación al Tribunal mayor de cuentas.

Artículo 111. Las cuentas del Alcalde se imprimirán y publicarán si llegasen los gastos a 100.000 rs. vn: ...

Artículo 112. **El Gobierno expedirá los reglamentos e instrucciones necesarias para la ejecución de esta ley en todas sus partes.**

Artículo 103. **Quedan derogadas todas las Leyes anteriores, decretos y disposiciones vigentes sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos.**

## 22.8. Año 1845. Constitución de 23 de mayo de 1845

### TÍTULO XI

#### DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y DE LOS AYUNTAMIENTOS

Art. 72. En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale.

Art. 73. Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho.

Art. 74. La ley determinará la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, y la intervención que hayan de tener en ambas Corporaciones los delegados del Gobierno.

## 22.9. Año 1845. Reglamento para la ejecución de la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos

Artículo 94. Corresponde al **secretario**:

- 1º. Extender las actas y certificar los acuerdos del ayuntamiento, autorizándolos con su firma.
- 2º. Firmar igualmente los **libramientos** y órdenes que expida el alcalde, **para que el depositario de los fondos del común reciba o pague alguna cantidad.**
- 3º. Asistir al alcalde para el despacho de los negocios, cuando tuviera por conveniente ocuparle.
- 4º. Tener a su cargo y bajo su responsabilidad el archivo, custodiando en él los libros y documentos pertenecientes al ayuntamiento, cuando no hubiere otra persona destinada al efecto.

## 22.10. Año 1845. Instrucción de 20 de noviembre de 1845 aprobada por Real Orden de 28 de enero de 1846, para los alcaldes y depositarios o mayordomos de los ayuntamientos en la ordenación de sus respectivas cuentas, y reglas a que se sujetarán las secretarías de dichas corporaciones al intervenir los ingresos y gastos del presupuesto

### DE LOS ALCALDES.

1º. El Alcalde, como Administrador del pueblo, rendirá su cuenta en la época que determina el artículo 111 del Reglamento de 16 de septiembre próximo pasado, sujetándola en su relación a los formularios números **1 al 5.**

2º. La cuenta del Alcalde presenta: primero, en el cargo la existencia total que resultare en el año anterior con referencia al arqueo hecho en fin de diciembre; segundo, los ingresos calculados en los artículos del presupuesto y las cantidades recaudadas de mas en algunos de ellos; tercero, en la data las cantidades satisfechas por los gastos aprobados en los artículos del presupuesto y las recaudadas de menos en los ingresos del mismo.

3º. Las cantidades que se estampen en el estado que acompaña a la cuenta, modelo número 2, como asignadas para ingresos y para gastos serán exactamente las mismas que aparezcan en el presupuesto aprobado: las que figuren como cobradas **serán iguales a las que el Depositario se cargue en su cuenta**, y las que se den por satisfechas corresponderán a las que éste se abone en la misma, cuyas operaciones deberán estar conformes con **los asientos de la Intervención que ha de llevar la Secretaría del ayuntamiento.**

4º. El Alcalde con el Secretario y el Depositario hará en fin de cada mes un arqueo de los fondos de la Depositaria. Las actas se extenderán en un libro foliado y rubricado por el Alcalde, y se expresará en ella las especies de moneda o papel que constituyan la existencia en el mes respectivo.

5º. No se admitirá al Alcalde en su cuenta partida alguna como pendiente de cobro...

6º. Como documento indispensable para conocer total y detalladamente el patrimonio del común en su distrito municipal, y evitar en lo sucesivo toda desmembración ilegítima, y también como medio eficaz de comprobar si son exactas las relaciones de fincas, arbitrios y demás... acompañará el Alcalde a ella un inventario de las fincas rústicas, urbanas, de los arbitrios, impuestos, derechos, acciones, ... día del vencimiento, persona o persona responsable al pago, y nombre del Administrador o Recaudador. ...

### DE LOS DEPOSITARIOS.

11. El **Depositario o Mayordomo** rendirá su cuenta anual con arreglo a los formularios número 6 al 17, debiendo ser los otros dos ejemplares de que hablan artículo 111 del Reglamento solo copias de la cuenta general, pero sin documentos. ...

12. La cuenta del Depositario comprende en su cargo la existencia que le quedó en fin del año anterior y las cantidades que haya recaudado durante el de la cuenta por los artículos de ingreso del presupuesto, y en su data las satisfechas por los de gastos del mismo, siendo la diferencia o saldo la existencia que le resulte para el año siguiente.

13. El Depositario extenderá, con sujeción al modelo número 16, las nóminas que acrediten el pago de las cantidades libradas por el Alcalde para sueldos, y las unirá al libramiento de su referencia firmadas por los respectivos interesados.

14. Redactará las relaciones parciales del cargo de la cuenta general...

15. Incluirá en su cuenta general las particulares de los establecimientos de Beneficiencia...

16. El Depositario rendirá una cuenta con el título de Contribuciones, redactada y documentada en la forma que fijan los modelos número 18 al 23.

17. Llevará el Depositario un libro de caja foliado y rubricado por el alcalde, en el que sentará diariamente las cantidades que ingresen en su poder con referencia a la carta de pago y cargaréme respectivos, y la satisfechas en virtud de libramientos indicando el número de estos. ...

### DE LAS SECRETARÍAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

18. La Secretaría llevará la cuenta y razón a los ingresos y a los gastos del presupuesto municipal.

19. Extenderá, con arreglo a los modelos números 9 y 10, las cartas de pago y cargaréme de todas las cantidades que ingresen en la Depositaria, tomando razón de dichos documentos; las cartas de pago se darán a la persona que ejecute la entrega, y los cargaréme se conservarán en la Secretaría en legajos para unirlos en su día a la cuenta general del Depositario, como comprobante de las sumas que constituyan el cargo general de la misma.

20. Extenderá, con sujeción al modelo número 15 y en virtud de orden del Alcalde, los libramientos de todos los pagos que hayan de ejecutarse con los fondos municipales, tomando razón de ellos según se indica en el mismo modelo.

21. Reconocerá la cuenta general documentada del Depositario antes de que pase el examen y censura del Ayuntamiento; y si la encontrase conforme, tanto en el cargo como en la data con los asientos de la Intervención, extenderá a continuación de ella la certificación que aparece en el modelo número 6.

22. Constando en la copia del inventario que le habrá pasado el alcalde en virtud de lo dispuesto en la regla séptima las cantidades que deben recaudarse, de qué personas y en qué día, vencido el plazo de cualquier pago enviará por medio de un Alguacil al Deudor moroso una papeleta en que le recuerde la cantidad de que estuviere en descubierto para que la satisfaga dentro de tercero día, y si pasado este no pagare el Deudor, dirigida al Alcalde un duplicado de la misma papeleta a fin de que ponga en acción los medios que están al alcance de su autoridad y se verifique el pago.

23. El Secretario del ayuntamiento, en su calidad de Interventor, responderá de toda cantidad que quede sin recaudar por la comisión de cualesquiera de dichas papeletas;...

24. La Secretaría vigilará y activará la recaudación de los arbitrios o repartimientos vecinales que hubieren sido aprobados para cubrir el déficit, procediendo con las mismas formalidades.

25. En vista de los asientos de la Intervención, redactará, arrojándose a los modelos citados, números 1 al 5, la cuenta que ha de presentar el Alcalde en virtud del Artículo 107 de la ley.

26. Cuidará de que las cuentas de los establecimientos municipales de Beneficiencia se redactan según los modelos 24 al 31, a fin de que su incorporación en la general del Depositario del Ayuntamiento no ofrezca dificultad.

27. Las Contadurías que han existido hasta ahora en algunos ayuntamientos se refundirán en secciones de Contabilidad de las Secretarías, limitando su extensión a la que exija el número y naturaleza de los negocios. Los Gefes políticos o el gobierno las autorizarán respectivamente si estimaren suficientes las razones que para ello se expongan; pero estarán siempre bajo la dirección del Secretario.

28. Dispondrá la Secretaría que la cuenta del Depositario, modelo número 6, sus carpetas 7 y 13, relaciones de cargo 8, 11 y 12 y de datas 14 y 17, se redacten en pliegos enteros para incluir en ellas los documentos a que se refiere.....

## **22.11. Año 1849. Real Decreto de 24 de octubre de 1849, centralización de fondos en el Estado**

Artículo 1º.- Desde 1º de Enero de 1850 ingresarán material o formalmente en el Tesoro público los productos íntegros de todas las rentas, impuestos y derechos, cualquiera que sea su clase o denominación, aplicados al pago de obligaciones comprendidas en el presupuesto general del Estado.

...

Artículo 2º.- Desde dicho día dependerán del Ministerio de Hacienda, en todo lo concerniente al manejo de fondos y rendición de cuentas los empleados encargados o que se encargaren de la recaudación de rentas, impuestos o derechos que en el día está y que por ahora continuará unida a servicios dirigidos por otros Ministerios.

## **22.12. Año 1855. Ley de 1 de mayo de 1855 declarando en estado de venta todos los predios, rústicos y urbanos, censos y foros, pertenecientes al Estado, al clero y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas**

Doña Isabel II, por la gracia de Dios y la Constitución Reina de las Españas; a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed que las Cortes constituyentes han decretado y nos sancionamos lo siguiente:

Artículo 1.- Se declaran en estado de venta, con arreglo a las prescripciones de la presente ley, y sin perjuicio de las cargas y servidumbres a que legítimamente estén sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes:

1. Al Estado;
2. Al clero;
3. A las órdenes militares de Santiago, Alcántara, Calatrava, Montesa y San Juan de Jerusalén;
4. A cofradías, obras pías y santuarios;
5. Al secuestro del ex infante don Carlos;

6. *A los propios y comunes de los pueblos;*
7. *A la beneficencia;*
8. *A la instrucción pública*
9. *Y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas, ya estén o no mandados vender por leyes anteriores.*

...  
 Artículo 3.- *Se procederá a la enajenación de todos y cada uno de los bienes mandados vender por esta ley, sacando a pública licitación las fincas o sus suertes a medida que lo reclamen los compradores,...*

## **22.13. Año 1856. Ley de Organización y Administración Municipal de 5 de julio de 1856**

### **Capítulo segundo. Del modo de funcionar los ayuntamientos.**

Artículo 134. *Los cargos de Alcaldes y regidores son honoríficos, gratuitos y obligatorios.*

### **Capítulo tercero. De las funciones administrativas de los Alcaldes constitucionales y de barrio.**

Artículo 133. *Corresponde también al Alcalde único o primero en su caso, como jefe de la administración municipal:*

...  
 Séptimo. *Ejercer todas las funciones propias de ordenador y jefe de la inversión de fondos municipales y su contabilidad.*

### **Capítulo sexto. De los secretarios de Ayuntamiento.**

Artículo 172. *Todo Ayuntamiento tendrá un secretario, pagado de sus fondos.*

Artículo 173. *Para ser nombrado Secretario de Ayuntamiento se requiere precisamente:*

*Primero. Ser español y mayor de edad.*

*Segundo. Estar en pleno goce de los derechos civiles, y no inhabilitado para los políticos.*

*Tercero. Reunir todas las demás circunstancias que se exijan por las leyes.*

*Una ley especial, en relación con la de instrucción pública, señalará los estudios o condiciones académicas que deban tener los secretarios de ayuntamientos.<sup>276</sup>*

### **Capítulo octavo. Recaudación, distribución y contabilidad de los ayuntamientos.**

Artículo 218. *Los ayuntamientos nombrarán los **Depositarios** y **agentes para la recaudación** de todas las rentas del municipio, sean fijas o variables, a excepción de los recargos sobre las contribuciones territorial e industrial, cuando según las leyes deban percibirse por la administración del Estado.*

Artículo 219. *Los Depositarios y agentes de la recaudación municipal son responsables ante el ayuntamiento; pero este lo queda sin embargo al municipio civilmente, en caso de insolvencia de aquellos y salvo sus derechos contra los mismos.*

Artículo 220. *Todos los fondos municipales ingresarán precisamente en la **caja única** que ha de tener el Ayuntamiento **a cargo del Depositario.***

Artículo 221. *La distribución e inversión de los fondos municipales, se acordará **mensualmente** por el ayuntamiento con arreglo y sujeción estricta a sus presupuestos ordinarios y extraordinarios.*

Artículo 222. *La **ordenación de los pagos** es atribución del Alcalde único o primero.*

Artículo 223. *La intervención de toda recaudación y de todo pago estará a cargo de un **regidor interventor** elegido por el ayuntamiento.*

Artículo 224. *El **regidor interventor no autorizará** ningún libramiento en que no se expresen terminantemente el objeto del pago, el capítulo y artículo del presupuesto a que se cargue.*

*Tampoco intervendrá ningún libramiento aunque tenga los dos anteriores requisitos, sin asegurarse de que cabe la cantidad que se manda a pagar dentro del capítulo y artículo respectivos.*

Artículo 225. *El **Depositario no satisfará** libramiento alguno que no sea expedido y firmado por el Alcalde ordenador, intervenido bajo su firma por el regidor a quien se cometa este cargo, y autorizado por el secretario.*

*Solamente los libramientos en debida forma y con el recibo del interesado, servirán de data en sus cuentas al Depositario.*

Artículo 226. *En los ayuntamientos donde la importancia de sus fondos y obligaciones lo exigiese, a juicio del cuerpo municipal, confirmado por la Diputación Provincial, se creará una **sección especial de contabilidad, de que será jefe el concejal interventor.***

*A cargo de la sección de contabilidad estará el llevar las cuentas corrientes, y formar las definitivas del Ayuntamiento con arreglo a las leyes y disposiciones del Gobierno para su ejecución.*

---

<sup>276</sup> El artículo transitorio 5º de esta norma establece que estas circunstancias “regirán para los secretarios que en adelante nombren los ayuntamientos”.

Artículo 227. *En los pueblos en que no hubiere sección de contabilidad, se formarán las cuentas por el Depositario, con el auxilio del secretario del ayuntamiento si lo necesitare, bajo la inspección del concejal interventor y del Alcalde ordenador por el método ordinario de cargo y data, justificando aquel y éste con los documentos correspondientes.*

Artículo 228. *Los ayuntamientos publicarán al principio de cada trimestre un estado de la recaudación o inversión de sus fondos durante el anterior...*

## 22.14. Año 1865. Ley de 20 de septiembre de 1865 de Presupuestos y Contabilidad Provincial

Artículo 13. *Los recargos sobre las contribuciones directas y los arbitrios especiales que se autoricen con arreglo a lo dispuesto en la presente ley, se recaudarán juntamente con las contribuciones, derechos y rentas del Estado sobre que recaigan, en los mismos plazos y por los mismos medios y agentes que dichas contribuciones, rentas y derechos.*

Artículo 15. *Del importe que se vaya recaudando por las contribuciones, rentas y derechos sobre que se hallen establecidos recargos o arbitrios con destino a gastos provinciales, entregarán íntegra y puntualmente cada mes las dependencias de Hacienda la parte proporcional que pertenezca a la provincia, con deducción de lo que en la misma proporción le corresponda por las partidas fallidas, si las hubiese.*

### Capítulo IV. De la ejecución del presupuesto.

Artículo 36. *El Gobernador es el Ordenador de los pagos en el presupuesto de provincia.*

Artículo 37. *En los tres primeros días de cada mes se aprobará para el siguiente por la Diputación, y cuando no estuviere reunida, por el Consejo Provincial en unión con los Diputados provinciales que se hallen en la capital, una distribución de fondos por capítulos y artículos del presupuesto, con sujeción a la cual podrá librar el Gobernador y satisfacer la Depositaria a cada uno de estos servicios las cantidades que se hayan designado. En esta distribución de fondos se incluirán en primer término las cantidades que se conceptúen necesarias para cubrir los gastos obligatorios. ....*

Artículo 38. *Las funciones de contador serán desempeñadas por un empleado que nombrará el Gobierno, a propuesta en terna de la Diputación.*

Artículo 39. *Todos los fondos provinciales se tendrán, con entera separación de cualesquiera otros, a cargo de un Depositario nombrado por el Gobierno a propuesta en terna de la Diputación, al que deberá exigirse la correspondiente fianza, con arreglo a lo que prescriben las leyes e instrucciones.*

Artículo 40. *De las tres llaves del arca destinada a la custodia de los fondos provinciales, tendrá una en su poder el Gobernador, otra el Contador y otra el Depositario.*

Artículo 41. *El Depositario no hará pago alguno sino en virtud de libramiento expedido por el Gobernador e intervenido por el Contador, en el cual se exprese suficientemente el objeto del gasto y la partida del presupuesto a que se haya de aplicar.*

Artículo 42. *El Gobernador no expedirá, ni el Contador intervendrá, ni el Depositario pagará libramiento alguno que exceda de la cantidad autorizada en el presupuesto provincial para cada servicio comprendido en él, con arreglo a la distribución mensual.*

### Capítulo quinto. De las cuentas.

Artículo 47. *Las cuentas provinciales serán:*

- 1º.- De ingresos y gastos.
- 2º.- De Propiedades y Derechos.
- 3º.- De presupuestos.

*La cuenta de ingresos y gastos la rendirá el Depositario, y el Gobernador la de Propiedades y Derechos y la de presupuestos.*

Artículo 48. *La cuenta de ingresos y gastos durante el ejercicio del presupuesto la rendirá mensualmente sin documentación y por duplicado el Depositario,...*

Artículo 49. *El Depositario rendirá además por duplicado también en el mes de julio de cada año una cuenta general documentada que comprenda la de los 12 meses del presupuesto anterior, y otra en el de Octubre con la misma documentación, que comprenda las de los tres meses de ampliación al mismo presupuesto que se denominará Cuenta adicional...*

Artículo 53. *Tanto el presupuesto como las cuentas de la provincia se publicarán en el Boletín oficial. Se publicarán también mensualmente los extractos de las que rinda el Depositario y la distribución de fondos.*

*Artículo 54. Si del examen de las cuentas de ingresos y gastos resultare algún alcance, será inmediatamente satisfecho por el **Depositario**. Siempre que a éste se exija una responsabilidad que conceptúe indebida, o no le abonen en cuenta el Gobernador y la Diputación cualquier cantidad de que a su juicio deba ser reintegrado, podrá reclamar asimismo su derecho ante el Tribunal de Cuentas del Reino, por conducto del Ministerio de la Gobernación.*

## **22.15. Año 1865. Real Decreto de 20 de septiembre de 1865 que aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Presupuestos y Contabilidad Provincial**

*Artículo 93. El Contador de fondos provinciales presentará al Gobernador, el día 1º de cada mes, la distribución de fondos de que habla el artículo 37 de la Ley, ....*

*Artículo 97. Los fondos provinciales no podrán, en caso alguno, obrar en poder de particulares ni de otro funcionario que no sea el Depositario nombrado por S.M., o el que le sustituya según las disposiciones de este Reglamento, ni custodiarse en lugar distinto del arca de tres llaves de que habla el artículo 40 de la ley. Esta arca será de hierro y se colocará en paraje adecuado y seguro, bajo la responsabilidad del Gobernador, del Contador y del Depositario, dentro del mismo edificio que ocupe el Gobierno de la provincia.*

*Artículo 98. No podrá extraerse del arca de fondos provinciales cantidad alguna sino en virtud de libramiento expedido por el Gobernador e intervenido por el Contador, en que se exprese clara y precisamente el objeto del pago, y en que con excepción de los casos a que se refieren los artículos 99 y 101, se determine también con claridad el capítulo y artículo del presupuesto a que deba aplicarse, constando además el recibo de acreedor legítimo.*

*Cualquier pago que se hiciera faltando alguna de dichas condiciones en el libramiento, o en virtud de otra orden o documento, no será de abono en la cuenta del Depositario.*

*Todos los libramientos del ejercicio de un presupuesto llevarán numeración correlativa.*

*Artículo 100. Cuando el Contador de fondos provinciales creyere que en la ordenación de cualquier pago se infringen las disposiciones de la ley o de este reglamento, lo hará presente por escrito y con el debido respeto al Gobernador de la provincia, expresando las razones en que funda su opinión y citando los artículos de la ley o del reglamento que en su concepto se opongan a la realización del pago ordenado. Si el Gobernador insistiese en su primera resolución dará la orden por escrito y el Contador expedirá sin más demora un libramiento que encabezará con las palabras **Libramiento interino**, sin ponerle número ni expresar el crédito a cuyo cargo se ha de satisfacer, y tomará razón de él abriendo en sus libros una cuenta especial por este concepto.*

*El mismo día o el siguiente a más tardar, dirigirá una comunicación al Director General de Administración Local dándole parte de lo ocurrido...*

*El Gobernador dará cuenta asimismo al Ministro de la Gobernación exponiendo los fundamentos de la medida adoptada.*

*Artículo 101. El Depositario pagará los libramientos interinos que se le presenten siempre que estén intervenidos por el contador, y se datará su importe en la misma cuenta en que lo haga de los libramientos en suspenso.*

*Artículo 102. El Ministro de la Gobernación resolverá en el término de quince días si el pago hecho en virtud de libramiento interino debe o no formalizarse, señalando en el primer caso el crédito con cargo al cual ha de satisfacerse.*

*Si la resolución es negativa, el Gobernador que ordenó dicho pago reintegrará inmediatamente su importe a la caja de fondos provinciales.*

*Artículo 109. El día último de cada mes se hará un arqueo de los fondos de la Depositaria a presencia del Gobernador y con asistencia del Contador y del Depositario. Las actas de los arqueos se extenderán en un libro foliado y rubricado por el Gobernador con sujeción al modelo adjunto número 11 en las cuales se expresará la existencia que resultare del arqueo anterior, la recaudación obtenida en el mes a que el arqueo corresponda, y los pagos verificados en el mismo, cuya comparación arrojará la existencia para el mes siguiente debiendo expresarse las especies de moneda o papel que la constituyen.*

*Esta existencia se comprobará siempre con el recuento del dinero.*

...

*Artículo 110. Se verificarán arqueos extraordinarios:*

*1º.- Siempre que cesen definitiva o temporalmente en su cargo el Gobernador, el Contador o el Depositario de fondos provinciales.*

*2º.- Cuando a cualquiera de los **funcionarios** a que se refiere el número anterior empiece a desempeñar su destino o vuelva a hacerse cargo de él.*

*3º.- Cuando el Gobernador lo determine por sí o a propuesta por escrito del Contador.*

*En estos arqueos se observarán las mismas formalidades que en los ordinarios; pero en las actas se expresará la circunstancia de ser extraordinario.*

*Artículo 112. El Contador de los fondos provinciales estará a las inmediatas órdenes del Gobernador, será Jefe de todos los encargados de la contabilidad de la provincia y de los establecimientos de Beneficencia, estará obligado a*

*procurar que en los de instrucción pública se observe este reglamento en la parte que a ellos se refiere, y tendrá a sus órdenes dos o más auxiliares, cuyo número designará el Gobernador, de acuerdo con la Diputación provincial.*

*Artículo 113. Para el desempeño de las funciones de Contador de los fondos provinciales a que se refiere el artículo 38 de la Ley y las disposiciones de este reglamento, se crea una plaza de Oficial en el Consejo de cada provincia, con la denominación de **Oficial mayor del Consejo Provincial, Contador de los fondos del presupuesto de la provincia.***

*Artículo 114. Los Oficiales mayores de los Consejos, Contadores de los fondos provinciales, serán nombrados por el Ministro de la Gobernación, a propuesta en terna de las respectivas Diputaciones Provinciales, con arreglo a lo dispuesto en el número 5, artículo 55, de la Ley de 23 de septiembre de 186.....*

*Artículo 117. Los Secretarios de las juntas provinciales de Beneficencia ejercerán las funciones de Contadores de las mismas y estarán bajo su inmediata inspección los secretarios contadores de los establecimientos del ramo. Cuando fuere necesario, auxiliará a los primeros el empleado d la junta que designe el Presidente.*

*Artículo 118. Para optar al desempeño del destino de Oficial Mayor del Consejo, contador de los fondos provinciales, se requiere ser español, mayor de 25 años, tener buena conducta moral y reunir las circunstancias siguientes:*

*1º.- Haber estudiado y practicado la teneduría de libros por partida doble en una casa de comercio, sociedad industrial o mercantil, o en alguna dependencia del Estado.*

*2º.- Conocer la legislación vigente en materia de presupuestos y contabilidad provincial.*

*3º.- Saber aplicar a la práctica las disposiciones de esta misma legislación en todos sus detalles.*

*Artículo 121. Las Diputaciones provinciales no podrán proponer para el desempeño de estos destinos sino a los que acrediten con un certificado extendido por el Secretario del Ministro de la Gobernación que han sufrido en Madrid un examen en el cual acrediten que poseen los conocimientos exigidos por el artículo 118 ante un Tribunal que ofrezca las mayores garantías de imparcialidad y acierto.*

*Artículo 123. Será obligación del Oficial mayor del Concejo, Contador de los fondos provinciales:*

*1º.- Formar los proyectos de los presupuestos de la provincia, así ordinarios como adicionales.*

*2.- Conservar los presupuestos de la provincia que estén aprobados...*

*..*

*4º.- Llevar los libros de cuentas y razón de los ingresos y gastos del presupuesto provincial con arreglo a los modelos números 12 y 13.*

*5º.- Conservar el libro de las Actas del arqueo y las distribuciones de fondos aprobadas.*

*6º.- Extender con arreglo al modelo número 18 los cargarémes de las cantidades que ingresen en la Depositaria y recogerlos del Depositario cuando se hayan redactado las correspondientes cartas de pago, a fin de unirlos en su día a las cuentas de gastos e ingresos como comprobantes del cargo.*

*7º.- Redactar con sujeción al modelo número 18, y en virtud de disposición del Gobernador, los libramientos de todos los pagos que han de ejecutarse, tomando razón de ellos según indica el mismo modelo.*

*8º.- Formar todos los años en el mes de enero un inventario de los muebles y efectos de la Diputación.....*

*9º.- Extender con sujeción al modelo número 16 las nóminas que acrediten el pago de las cantidades liradas por el Gobernador para sueldos, pasándolas al Depositario con el libramiento de su referencia.*

*10º.- Reconocer las cuentas que rinde el Depositario antes de darles el curso que corresponda, y extender al pie de ellas, cuando las encuentre conformes en el cargo, y en la data con los libros de la Contaduría, la certificación que aparece con el modelo número 17.*

*11º.- Vigilar la recaudación de los fondos que corresponda al presupuesto provincial y dar cuenta por escrito al Gobernador de cualquier retraso que sufra el ingreso en la Depositaria de las cantidades consignadas en aquel.*

*12º.- Redactar con sujeción a los modelos números 18 y 19 las cuentas de propiedades y derechos y de presupuesto que el Gobernador debe presentar a la Diputación provincial.*

*13º.- Inspeccionar dos veces al año cuando menos, y siempre que lo tenga por conveniente, los libros de la Junta y establecimientos provinciales de beneficencia,.....*

*..*

*16º.- Formar, de acuerdo con el Depositario, las liquidaciones generales del ejercicio de cada presupuesto.*

*17º.- Cuidar de la impresión de los libros de Intervención, de los cargarémes, libramientos y nóminas necesarios para llevar la contabilidad del presupuesto provincial.*

*Artículo 125. El Gobierno, previo expediente en que se consignarán los dictámenes de la Diputación provincial y del Gobernador respectivo, señalará el sueldo que haya de disfrutar y la fianza que ha de prestar el Depositario de los fondos provinciales. Esta fianza, que ha de ser precisamente en metálico o en los efectos públicos que según las disposiciones vigentes puedan admitirse para este fin, se prestará al tipo que las mismas determinen, y se entregará en Madrid en la Caja General de Depósitos, o en las demás provincias en las respectivas sucursales, en el plazo de dos meses, contados desde la fecha del nombramiento de Depositario, el cual no podrá entrar a desempeñar su cargo sin acreditar, por medio de certificación de las cartas de pago, que remitirá el Ministerio de la Gobernación por conducto del Gobernador que ha consignado la suma correspondiente.*

...  
 Artículo 127. *En las ausencias temporales y en las enfermedades de los Depositarios, serán sustituidos bajo su responsabilidad por las personas que ellos designen; de estas sustituciones se dará cuenta al Ministerio de la Gobernación.*

Artículo 128. *El que desempeñe la Depositaria no podrá aceptar el mismo cargo de ninguna otra corporación, ni conservar en la Caja provincial otros fondos que los del presupuesto de la provincia. Cuando se disponga que reciba fondos de otra procedencia, podrá negarse a aceptarlos; en caso contrario se entenderá que de ningún modo a de responder de ellos la fianza que tenga prestada para el desempeño de su cargo.*

Artículo 129. *Los gastos del material que ocasione a los Depositarios provinciales la recaudación y rendición de cuentas, se satisfarán con cargo a la consignación de gastos de las Diputaciones y Consejos.*

*Los Depositarios presentarán previamente la correspondiente cuenta justificada.*

Artículo 130. *Será obligación del Depositario de los fondos provinciales:*

1º.- **Recaudar** las rentas y productos de todas clases que por cualquier concepto correspondan a la provincia, y recibir el importe de los donativos, legados y mandas que se hicieren a la misma y las cantidades que mensualmente entreguen las dependencias de Hacienda procedente de los recargos o arbitrios notificados con destino a gastos provinciales, expidiendo las cartas de pago de las cantidades que ingresen en su poder con arreglo al modelo número 22 y mediante los cargarémes extendidos por el contador.

2º.- **Llevar un libro de caja** arreglado al modelo número 23, en el cual sentará diariamente las cantidades que ingresen en su poder, con referencia a os cargarémes de la contaduría y las que satisfaga en virtud de libramientos, indicando la numeración de unos y otros, y el capítulo o artículo de presupuesto a que corresponden. ...

3º.- *Verificar todos los datos por obligaciones de la provincia en virtud de libramientos expedidos con las formalidades que prescribe este reglamento y conservarlo en su poder para justificar sus cuentas con el recibo de los interesados y con las nóminas y demás documentos que les acompañen.*

4º.- *Conservar ejemplares autorizados por el Gobernador de los presupuestos provinciales y de las distribuciones mensuales aprobadas.*

5º.- *Rendir por duplicado mensualmente, y en los meses de julio y octubre de cada año, las cuentas de que hablan los artículos 48 y 49 de la Ley.*

6º.- *Cuidar de la impresión de las cartas de pago y libro de caja, y de todos los documentos que necesite para la rendición de sus cuentas.*

#### **CAPÍTULO V DE LAS CUENTAS**

Artículo 135. *La contabilidad de los fondos del presupuesto provincial y la correspondiente á la Junta de Beneficencia y á los establecimientos de este ramo que reciben subvenciones del presupuesto de la provincia, se llevará por el sistema de partida doble.*

Artículo 136. *El Gobernador y el Contador de fondos provinciales rubricarán todas las hojas del libro diario antes de que se empiece a hacer uso de él...*

Artículo 154. *El Depositario de los fondos provinciales redactará el 25 de julio la cuenta general de gastos e ingresos de los doce meses del año económico anterior, refiriendo en ella la de la Junta provincial de Beneficencia y la de los establecimientos de instrucción pública...*

### **22.16. Año 1869. Constitución de 6 de junio de 1869**

#### **TÍTULO VIII DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS**

Art. 99. *La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes.*

*Estas se ajustarán a los principios siguientes:*

1º. *Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones.*

2º. *Publicidad por las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley.*

3º. *Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas.*

4º. *Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes; y*

5º. *Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.*

### **22.17. Año 1870. Ley provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública de 25 de junio de 1870**

#### **CAPÍTULO PRIMERO.**

*De la Hacienda pública.*

Artículo 1º. Constituyen la Hacienda pública todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos que pertenecen al Estado. Sus rendimientos, que forman el haber del Tesoro, se aplican al pago de las obligaciones del Estado.

Artículo 2º. La recaudación del haber del Tesoro estará a cargo del Ministerio de Hacienda, y se efectuará por agentes del mismo, responsables y sujetos a la rendición de cuentas.

Los empleados de los diferentes ministerios que tengan a su cargo la administración de algunas rentas, impuestos o derechos que por razón de su especialidad no puedan administrarse por el de Hacienda dependerán de éste en todo lo relativo a la entrega y aplicación de los fondos y a la rendición de sus respectivas cuentas.

Artículo 3º. Estarán sujetos a la prestación de fianza en metálico o efectos públicos de la deuda con intereses aquellos funcionarios de quienes las instrucciones lo exijan para la seguridad de los fondos o efectos que manejen o custodien.

Artículo 4º. La suma de los caudales públicos, incluso los reintegros de pagos indebidos, y el producto en venta de los efectos que se enajenen por inútiles e innecesarios en todos los ramos del servicio del Estado, se reunirán en el Tesoro o sus dependencias, ingresando en sus arcas material o **virtualmente**.

Artículo 9º. Los procedimientos, así para la cobranza de contribuciones como para las demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados a favor de la Hacienda, serán meramente administrativos, y se ejecutarán por los agentes de la Administración en la forma que las leyes y reglamentos fiscales determinen. **Las certificaciones de los débitos de aquella procedencia que expidan los Interventores** y jefes de los ramos respectivos tendrán la misma fuerza ejecutiva para proceder contra los bienes y derechos de los deudores que la sentencia judicial. No podrán hacerse estos asuntos contenciosos mientras no se realice el pago o la consignación de lo liquidado en las Cajas del Tesoro público.

Artículo 36. Para cada mes se aprobará en Consejo de Ministros una distribución de fondos por capítulos de los presupuestos de todos los Ministerios, con sujeción a la cual la Ordenación de pagos dispondrá el abono de las obligaciones del Estado.

Artículo 37. Las distribuciones mensuales de fondos se redactarán en el Ministerio de Hacienda por los pedidos que le harán los demás Ministerios atendiendo a la importancia de las obligaciones propias de cada capítulo del presupuesto que hayan de satisfacerse en los meses respectivos.

#### **CAPÍTULO IV**

***De la ordenación de los gastos del Estado y de los pagos que para cubrirlos realice el Tesoro.***

Artículo 48. Cada ministro ordenará o dispondrá los gastos propios de los servicios correspondientes al departamento de su respectivo cargo, con arreglo a las disposiciones de la presente Ley. Esta facultad podrá delegarse por los Ministros en los Directores y demás Agentes de la Administración pública en los términos que establezcan los reglamentos.

Artículo 49. El Ministro de Hacienda dispondrá todos los pagos que hayan de hacerse por las Cajas públicas. A este fin se confiere al Director general del Tesoro el carácter de Ordenador general de Pagos del Estado, cuyo cargo desempeñará por delegación del Ministro de Hacienda.

Con el objeto de facilitar el servicio público, habrá los Ordenadores secundarios que se consideren necesarios.

Artículo 51. Los Ordenadores de pago serán responsables de todos los indebidamente dispuestos, a no ser que el Ministro de Hacienda los ordene, después de exponerle aquellos por escrito su improcedencia y las razones en que ésta pueda fundarse.

#### **CAPÍTULO V**

***De la Intervención.***

Artículo 52. Se confiere al Director general de Contabilidad el carácter de Interventor general de la Administración del Estado. La dirección de Contabilidad fiscalizará todos los actos de la Administración pública que produzcan ingresos o gastos, intervendrá la ordenación y ejecución de los ingresos y pagos, y llevará toda la contabilidad del Estado.

Artículo 53. La intervención general ejercerá sus funciones por medio de agentes directos o delegados establecidos cerca de todas las dependencias encargadas de los diferentes ramos de la Administración pública, y de la ordenación general o secundaria de los pagos.

Artículo 56. Los Interventores serán responsables mancomunadamente con los Administradores, Ordenadores de pagos y Jefes de establecimientos de todos los actos ilegales de estos referentes a la liquidación de derechos y obligaciones de la Hacienda y del Tesoro, y a los pagos que realicen las Cajas, siempre que los consientan sin hacer observación escrita acerca de su improcedencia o ilegalidad.

#### **CAPÍTULO VI.**

***De las cuentas del Estado.***

*Artículo 57. De todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos cuyos rendimientos constituyen el haber de la Hacienda: la distribución e inversión que de éste se haga y de las operaciones que realice el Tesoro, se rendirán cuentas al Tribunal de las del Reino, por conducto de la Intervención general del Estado, en los plazos, en la forma y por los periodos que determinen las instrucciones o reglamentos.*

*Artículo 60. Corresponde además a la Intervención general perseguir los descubiertos que encuentre en el examen de las cuentas parciales, y también los alcances que el Tribunal declare al revisarlas y fallarlas definitivamente, o que se descubran fuera del examen de las cuentas. Pero no se darán por terminados los expedientes que al efecto se sigan sin consulta previa con el mismo Tribunal.*

## **22.18. Año 1870. Ley municipal de 20 de agosto de 1870**

### **Título III DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL CAPÍTULO PRIMERO De las atribuciones de los ayuntamientos**

*Artículo 66. Los ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y solo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas.*

*Artículo 67. Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos (artículos 39 y 99, párrafo 1º de la Constitución), y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes:*

*3º. Administración municipal, que comprende el aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al Municipio y establecimientos que de él dependan, y la determinación, repartimiento, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios e impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales.*

...

*Artículo 73. Es atribución exclusiva de los ayuntamientos el nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos municipales y que sean necesarios para la realización de los servicios que están a su cargo.<sup>277</sup>*

...

*Artículo 75. ...*

*La Junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos a las municipales de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas o de alguna, a la Comisión provincial.*

...

*Artículo 95. La presidencia del ayuntamiento corresponde al Alcalde. En su defecto, presidirán los Tenientes, y a falta de todos, el Regidor decano y los demás por el orden que se determine en el artículo 46.*

### **CAPÍTULO V De los Secretarios de Ayuntamiento.**

*Artículo 115. Todo ayuntamiento tendrá un secretario pagado de sus fondos.*

*El nombramiento corresponde exclusivamente al mismo Ayuntamiento, previo anuncio de la vacante en el Boletín oficial de la provincia.*

*Artículo 116. Para ser Secretario se necesita ser español, mayor de edad, estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos, y poseer los conocimientos de la instrucción primaria.<sup>278</sup>...*

*Artículo 117. Los Ayuntamientos pueden suspender o destituir libremente a los Secretarios.*

...

*Artículo 120. En los ayuntamientos en que no hubiere Contador será cargo del Secretario llevar los registros de entradas y salidas de caudales, autorizar los libramientos y tomar razón de las cartas de pago.*

...

*Artículo 122. Los Secretarios del Ayuntamiento lo serán del Alcalde; pero en las capitales de provincia y en los pueblos de más de 25.000 habitantes, el Alcalde tiene la facultad para nombrar un Secretario especial, cuyo sueldo será determinado por la Junta especial.*

*En los ayuntamientos en que no hubiere Contador será cargo del Secretario llevar los registros de entradas y salidas de caudales, autorizar los libramientos y tomar razón de las cartas de pago.*

---

<sup>277</sup> No obstante, los ayuntamientos observarán, respecto de los Secretarios y Contadores, lo dispuesto en las disposiciones 7ª y 11ª, artículo 1º de la ley de 16 de diciembre de 1876.

<sup>278</sup> Los ayuntamientos nombrarán a sus Secretarios previo concurso, comunicando el nombramiento al Gobernador.

**TÍTULO IV**  
**DE LA HACIENDA MUNICIPAL.**  
**CAPÍTULO PRIMERO.**  
**De los presupuestos municipales.**

Artículo 125. Son aplicables a la Hacienda municipal las disposiciones de la Ley de Contabilidad general del Estado en cuanto no se opongan a la presente.

...

Artículo 145. Para hacer efectiva la recaudación serán aplicables los medios de apremio en primeros y segundos contribuyentes dictados en favor del Estado.

**CAPÍTULO II**  
**De la recaudación, distribución y cuenta de los fondos municipales.**

Artículo 146. La recaudación y administración de los fondos municipales está a cargo de los respectivos Ayuntamientos, y se efectuará por sus agentes y delegados.

Artículo 148. La Ordenación de pagos corresponde al Alcalde.

La **Intervención estará a cargo del Contador**, donde le hubiere, y en su defecto se ejercerá por un Regidor elegido por el ayuntamiento.

Artículo 149. Los Ayuntamientos nombran y separan libremente a los Depositarios y agentes para la recaudación de todas las rentas y arbitrios del municipio.

A las mismas corporaciones corresponde también señalar la retribución que aquellos empleados hayan de disfrutar y las fianzas que deban prestar.

Si en el pueblo no hubiese persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, el cargo de Depositario será declarado **concejil y obligatorio; pero no llevará aneja la prestación de fianzas, y los gastos que originare serán de cuenta del municipio.**

Artículo 150. Los agentes de la recaudación municipal son responsables ante el ayuntamiento, quedándolo este en todo caso civilmente para el municipio, caso de negligencia u omisión probada, sin perjuicio de los derechos que contra aquellos se puedan ejercitar.

Artículo 151. Todos los fondos municipales ingresarán precisamente en la Caja del Ayuntamiento, cuyas tres llaves custodiarán el Depositario, el Ordenador y el Interventor.

Artículo 152. El Contador o el Concejal Interventor, auxiliados, si fuera necesario, por el Secretario y demás dependientes del Ayuntamiento, formarán las cuentas de cada ejercicio en las épocas correspondientes, y con los documentos justificativos serán sometidas al ayuntamiento, previa censura del Síndico.

Artículo 157. Los Ayuntamientos publicarán al principio de cada trimestre un estado de la recaudación e inversión de sus fondos durante el anterior.

## 22.19. Año 1870. Ley provincial de 20 de agosto de 1870

**CAPÍTULO VII.**  
**Empleados y agentes de la Administración provincial.**

Artículo 71. Las dependencias de la Diputación Provincial se componen:

- 1º. De la Secretaría<sup>279</sup>.
- 2º. De la Contaduría.
- 3º. De la Depositaria.

---

279 El concurso para el nombramiento de los secretarios de las diputaciones se ajustará al Decreto ley de 21 de octubre de 1868, a la orden de 24 de noviembre del mismo año y al decreto de 4 de enero de 1869. El decreto ley de 21 de octubre de 1868 en sus artículos 37 a 46, determina los requisitos para ser nombrado Secretario de las diputaciones, la forma de su nombramiento y separación; la orden de 24 de noviembre de 1868 llama a concurso para optar a las plazas de Secretarios, y el decreto de 4 de enero de 1869 dicta reglas para los exámenes de los aspirantes a dichas plazas. Los que tuvieran sus cargos con arreglo a estas disposiciones y los demás funcionarios provinciales nombrados previa oposición serían respetados en los derechos adquiridos.

*Al frente de cada una de estas secciones habrá un jefe, bajo cuyas órdenes servirán los empleados necesarios.*

Artículo 72. *La Diputación Provincial nombra y separa a los tres jefes indicados en el artículo anterior. ...*

...

Artículo 75. *El nombramiento de Contadores se hará por concurso entre los que reúnan las circunstancias siguientes:*

1º. *Ser o haber sido Contador con arreglo a esta ley en provincia de igual categoría.*

2º. *Haber desempeñado durante dos años con las mismas condiciones igual destino en provincia de categoría inmediata inferior.*

3º. *Haber servido durante seis años, y entre ellos dos como Oficial primero de la Contaduría u otro destino análogo en la misma provincia, u otra de igual categoría.*

4º. *Ser Profesor mercantil.*

Artículo 76. *El Contador tiene a su cargo la oficina de cuenta y razón y la intervención de fondos provinciales.*

*En tal concepto registra las entradas y salidas de fondos, autoriza con el vicepresidente los libramientos, hace los asientos necesarios en los libros que lleva al efecto, y prepara los presupuestos y cuentas que han de ser sometidos a la Diputación.*

Artículo 77. *El Depositario es el único encargado de la custodia de los fondos provinciales, y prestará como tal las fianzas que la Diputación exija.*

*Si la entidad de los fondos lo consiguiera, habrá dos cajas: una general con tres llaves, que tendrán el vicepresidente, Depositario y Contador, y otra diaria, donde, bajo la guarda exclusiva del Depositario, estarán los fondos destinados a las atenciones de cada semana.*

*El Depositario no hará pagos, ni recibirá cantidades sino en virtud de un mandato autorizado por el Vicepresidente y Contador.*

Artículo 81. *Para cubrir los gastos consignados en los presupuestos provinciales, las Diputaciones utilizarán los recursos que procedan, así de rentas y productos de toda clase de bienes, derechos o capitales que por cualquier concepto pertenezcan a la provincia o a los establecimientos que de ella dependan, como el de las obras públicas, instituciones o servicios costeados de sus fondos.*

*Si estos no fueren suficientes, la Diputación verificará por el resto un repartimiento entre los pueblos de la provincia, en proporción a lo que por contribuciones directas pague cada uno al Tesoro.*

Artículo 82. *Esta cuota será incluida en el presupuesto de cada pueblo, y su importe íntegro ingresará en las Depositarias provinciales en la época de recaudación ordinaria, o antes y voluntariamente lo entregan los Ayuntamientos.*

Artículo 83. *Son aplicables a las Comisiones, en todo lo que se refiere a la recaudación, administración y custodia de los fondos provinciales, las disposiciones contenidas en los artículos 146,147, 150,151 y 157 de la Ley municipal.*

*La Ordenación de pagos corresponde al Vicepresidente de la Comisión, y la Intervención al Contador.*

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS.**

1ª. *Los contadores y empleados que hayan obtenido sus destinos por oposición no podrán ser removidos ni separados sino por causa justificada en expediente que se instruya con su audiencia, dándose la vía contenciosa contra la resolución.*

### **22.20. Año 1876. Constitución de la Monarquía española de 30 de junio de 1876**

#### *Título X. De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.*

Artículo 82. *En cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale.*

Artículo 83. *Habrà en los pueblos Alcaldes y Ayuntamiento. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiere este derecho.*

Artículo 84. *La organización y atribuciones de las diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes.*

*Éstas se ajustarán a los principios siguientes:*

*Primero. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo por las respectivas Corporaciones.*

*Segundo. Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas.*

*Tercero. Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.*

*Y cuarto. Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.*

## 22.21. Año 1876. Ley de 16 de diciembre de 1876 reformando las leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870

Artículo 1º. La Ley municipal de 20 de agosto de 1870 continuará rigiendo con las reformas contenidas en las disposiciones siguientes:

...

Segunda:

1º.- Los ayuntamientos elegirán de su seno a los Alcaldes y tenientes de Alcalde.

2º.- El Rey podrá nombrar de entre los Concejales los Alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual o mayor vecindario que aquellas dentro del mismo partido, siempre que no bajen de 6.000 habitantes.

3º.- El Alcalde de Madrid será de libre nombramiento del Rey; también podrá el Rey nombrar en Madrid los tenientes de Alcalde, pero del seno de la Corporación municipal.

Séptima.

1º. Los Ayuntamientos **nombrarán sus Secretarios, previo concurso**, comunicando el nombramiento al Gobernador....

Novena.

1º. La formación de los presupuestos corresponderá a los ayuntamientos, y su aprobación a las Juntas municipales...

3º. Los ayuntamientos, para atender a los presupuestos de gastos, utilizarán los ingresos, recargos y arbitrios que autorizan la Ley municipal de 20 de agosto de 1870, la general de Presupuestos del Estado, y las demás disposiciones vigentes, sin continuar en la obligación de subordinarse estrictamente al orden establecido en la primera de las leyes citadas.

4º. Los ayuntamientos de poblaciones **mayores de 200.000 habitantes**, si renuncian al repartimiento general, podrán acudir a otros impuestos, recargos o arbitrios, además de los enumerados en las leyes, con la aprobación del Gobierno, que oírá para concederla al Consejo de Estado.

Décima.

1º. La revisión y censura de las cuentas de los Ayuntamientos corresponderá a las Juntas municipales. Su aprobación, cuando no pase de 100.000 pesetas al Gobernador, oída la Comisión provincial; y si excedieren de esa suma, al Tribunal de Cuentas del Reino, previo informe del Gobernador y de la Comisión.

Undécima:

1º. En las poblaciones cuyo presupuesto de gastos no baje de 100.000 pesetas, habrá un **Contador de fondos municipales**, nombrado por el ayuntamiento entre los que hubieren sido aprobados en **oposición pública**, que tendrá lugar en Madrid.

2º. Un **reglamento** determinará todo lo referente a clases y sueldos de esos funcionarios, así como las bases del concurso, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los Contadores actuales.

3º. La separación de los Contadores municipales nombrados con arreglo a lo que queda dispuesto, corresponderá a los Ayuntamientos, pero no será acordada sino por causa grave y previo expediente.

Artículo 2º. La Ley provincial de 20 de agosto de 1870 seguirá en vigor con las reformas que comprenden las disposiciones siguientes:

Décima. Las Diputaciones provinciales sujetarán la contabilidad de sus fondos a las disposiciones de la Ley y Reglamento del 20 de septiembre de 1865, en cuanto fueren aplicables al sistema de impuestos vigente, con las modificaciones que siguen:

2ª. 2º. La Ordenación general de pagos corresponderá al Presidente de la Diputación Provincial o a quien haga sus veces mientras la Diputación se halle reunida, y cuando no lo esté corresponderá al Vicepresidente de la comisión provincial.

3º. Las provincias que de antiguo y con anterioridad al sistema tributario de 1845 hayan utilizado algún arbitrio especial ordinario o extraordinario con la aprobación del Gobierno y la aquiescencia de los pueblos de su demarcación, podrán continuar aplicando sus productos a cubrir las atenciones de su presupuesto, en la forma en que lo hayan hecho hasta hoy, siempre que medien las expresadas condiciones.

5ª. 1º. Competirá a la Diputación el nombramiento del Depositario de fondos provinciales y de los demás empleados.

2º. Los Contadores serán también nombrados por las Diputaciones, pero conforme a la **Ley y Reglamento del 20 de Septiembre de 1865**. Los que obtuvieran sus cargos con arreglo a estas disposiciones, serán respetados en los derechos adquiridos.

## 22.22. Año 1877. Ley orgánica municipal de 2 de octubre de 1877

### TÍTULO IV. DE LA HACIENDA MUNICIPAL

Artículo 132. Son aplicables a la Hacienda municipal las disposiciones de la ley de Contabilidad general del Estado en cuanto no se opongan a la presente.

### Capítulo II.

#### De la recaudación, distribución y cuentas de los fondos municipales.

Artículo 154. La recaudación y administración de los fondos municipales estará a cargo de los respectivos ayuntamientos, y se efectuará por sus agentes y delegados.

Artículo 155. La distribución e inversión de los fondos se acordará mensualmente por el ayuntamiento con sujeción a los presupuestos.

Artículo 156. La ordenación de pagos corresponde al Alcalde.

La **intervención estará a cargo del Contador**, donde le hubiere, y en su defecto se ejercerá por un Regidor elegido por el Ayuntamiento.

En las poblaciones cuyo presupuesto de gastos no baje de 100.000 pesetas, habrá un **Contador de fondos municipales**, nombrado por el ayuntamiento entre los que hubieren sido aprobados en oposición pública, que tendrá lugar en Madrid.

Un reglamento determinará todo lo referente a clases y sueldos de esos **funcionarios**, así como a las bases del concurso, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los Contadores actuales.

La separación de los Contadores municipales nombrados con arreglo a lo que queda dispuesto corresponderá a los ayuntamientos; pero no será acordada sino por causa grave y previo expediente. Los interesados podrán alzarse del acuerdo ante el Gobernador, que resolverá, oyendo a la Comisión provincial.

Artículo 157. Los ayuntamientos nombran y **separan libremente a los Depositarios y agentes para la recaudación** de todas las rentas y arbitrios del municipio.

A las mismas corporaciones corresponde también señalar la retribución que aquellos empleados hayan de disfrutarán y las fianzas que deban prestar.

**Si en el pueblo no hubiese persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, el cargo de Depositario será declarado concejil obligatorio**; pero no llevará aneja la prestación de fianzas, y los gastos que originare serán de cuenta del Municipio.

Artículo 158. Los agentes de la recaudación municipal son responsables ante el Ayuntamiento, quedándolo esté en todo caso civilmente para el Municipio, caso de negligencia u comisión probada, sin perjuicio de los derechos que contra aquellos se puedan ejercitar.

Artículo 159. Todos los fondos municipales ingresarán precisamente en la Caja del Ayuntamiento, cuyas tres llaves custodiarán el Depositario, el Ordenador y el Interventor.

Artículo 160. **El Contador o el Concejil interventor**, auxiliados si fuere necesario por el Secretario y demás dependientes del Ayuntamiento, formarán las cuentas de cada ejercicio en las épocas correspondientes, y con los documentos justificativos serán sometidas al ayuntamiento, previa censura del Síndico.

Artículo 161. Fijadas definitivamente las cuentas por el Ayuntamiento, serán pasadas con el dictamen del Síndico y los documentos justificativos para su revisión y censura a la Junta municipal.

## 22.23. Año 1886. Real Orden de 31 de mayo de 1886, unifica el sistema de contabilidad

Excmo. Sr.: El Rey (Q.D.G.), y, en su nombre la REINA Regente del Reino, conformándose con lo informado por la Dirección General de Administración Local en el expediente instruido para unificar el sistema de contabilidad, se ha servido disponer lo siguiente:

1º. Desde 1º de julio de 1886 se llevará la contabilidad de las operaciones que ejecuten las Corporaciones provinciales y municipales por el **sistema de partida doble**, ensayado en la provincia de Madrid.

2º. Para cada mes aprobarán las referidas Corporaciones una distribución de fondos por capítulos de los presupuestos, con sujeción a la cual los Ordenadores de pago dispondrán el abono de las obligaciones de las mismas.

7º. Es obligatorio para todas las Corporaciones el llevar los libros auxiliares, denominados Borradores de ingresos y pagos...

9º. Los ayuntamientos que no tengan Contador de fondos municipales, que sepan pasar los asientos del libro Diario al Mayor, en los términos convenidos en partida doble, podrán suprimir el libro Mayor, sirviéndose de los borradores para fijar el Debe y Haber de cada concepto.

12. Las Diputaciones provinciales, como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos, no sólo cumplirán las disposiciones de los artículos 74 y 75 de la ley vigente, sino que darán las instrucciones oportunas para que los servicios de cuenta y razón se cumplan en todos los pueblos, de un modo uniforme.

14. Los Contadores de fondos provinciales quedan encargados, bajo su responsabilidad, de que los acuerdos de las Diputaciones y Comisiones en materia de contabilidad, tengan debido y puntual cumplimiento.

15. El primer examen de las cuentas de los Ayuntamientos corresponde a las Diputaciones ó Comisiones provinciales, sea cualquiera la importancia de la cuenta.

24. La Dirección de Administración Local dictará las reglas conducentes al cumplimiento de esta Real disposición.

### **22.24. Año 1886. Real Orden de 4 de octubre de 1886 sobre organización general del Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales**

*Ilmo. Sr.: La importancia que ha logrado alcanzar el Cuerpo de Contadores de fondos y Secretarios de las Diputaciones provinciales por el resultado práctico que vienen acreditando aquellos funcionarios en el ejercicio de sus cargos, así como las condiciones especiales exigidas y responsabilidades impuestas por virtud de las reglas señaladas recientemente por ésa Dirección general, obligan de consuno al justo premio y debida recompensa, ya se considere ésto en el orden moral como en el material, ó en el sentido abstracto de la equidad y justicia con relación á las demás obligaciones y responsabilidades afectas á los diversos funcionarios del Estado.*

*Nada por tanto que justifique más, ni que reclame también principalmente la acción inmediata del Gobierno, que la **organización de la clase mencionada**; porque fijando atentamente la consideración en la necesidad suprema que motivó la creación de los cargos referidos, se verá acreditada desde luego aquella misma necesidad con los excelentes y provechosos resultados obtenidos en favor de la buena Administración provincial desde hace veinte años.*

*Ninguna de las modificaciones acordadas hasta ahora paulatinamente, y á pesar del **aumento de trabajo que viene imponiéndose** á los citados funcionarios, ha mejorado hasta hoy la condición muy atendible del **Cuerpo de Contadores y Secretarios** de que se trata, toda vez que siguen indefinidas sus atribuciones respectivas y sin fijarse la verdadera categoría, ni la remuneración justísima que merecen sus importantes servicios.*

*En esta atención, y con presencia á la vez de lo establecido en el art. 63 de la ley de 25 de Septiembre de 1863, ley y reglamento de 20 de Septiembre de 1865, Real orden de 31 de Mayo último y circular de 1º de Junio sobre el nuevo régimen de Contabilidad local, por lo que respecta á los Contadores; y en cuanto á los Secretarios, la ley de 21 de Octubre de 1868, 20 de Agosto de 1870 y posteriores disposiciones legales;*

*S. M. la Reina Regente, en nombre del Rey (Q. D. G.), se ha servido disponer que formule V. I. un **proyecto que comprenda** bajo tales conceptos y propósitos indicados **la organización general del Cuerpo de Contadores y Secretarios de fondos provinciales**, para **declararlo en su día Cuerpo facultativo de la Administración local**, a cuyo efecto deberá formarse preventivamente y publicarse desde luego por ese Centro el escalafón definitivo con el sueldo que en la actualidad disfruten, tomando por base la antigüedad respectiva de cada uno, que arrancará de la toma de posesión dentro de la propia clase. En dicho escalafón se comprenderá á los excedentes, colocándolos en su respectivo lugar por el número que el Tribunal de examen les asignara, á fin de que ingresen en las vacantes que resulten después de concedidos los ascensos por rigurosa antigüedad.*

*Al propio tiempo, y con iguales fines y objetos, se ha servido ordenar S. M. la Reina Regente que practique V. I. un estudio acerca de la conveniencia de reglamentar sobre las bases de competencia y servicios la laboriosa clase de Secretarios y Contadores de fondos municipales, á cuyo propósito podrán ser norma las mismas bases establecidas ó que se establecieren para los Contadores y Secretarios provinciales, procurando fijar muy especialmente la consideración en el proyectado arreglo y estudio indicados, para conseguir que unos y otros funcionarios, así como los que prestan acreditados servicios en las Secciones de Cuentas á cargo de las Diputaciones, y otros, como los Profesores mercantiles, alcancen debidamente en su día los mismos derechos que hoy disfrutaban los demás funcionarios del Estado, y las mismas facultades para optar y obtener el ingreso en la carrera, siempre que reúnan las condiciones legales y vigentes sobre la materia.*

### **22.25. Año 1889. Real Orden de 3 de septiembre de 1889 sobre formación de cuentas municipales y provinciales**

*Ilmo. Sr.: La rendición de cuentas municipales, servicio quizás más importante de la Administración, viene efectuándose, en general, con poco celo por los ayuntamientos, a pesar de lo ordenado por las leyes, cuyo cumplimiento ha sido recordado en diversas circulares.*

*Son en gran número las cuentas en que para su despacho y aprobación no se ha seguido el orden de ejercicios; sistema vicioso e ilegal, que ha originado una perturbación en la contabilidad municipal, que merman los recursos de los Ayuntamientos, y que es causa de grandes prejuicios para los cuentadantes. Aparte...puede ser origen de abusos que lastimen los intereses del Municipio. ...*

*Las Corporaciones municipales disculpan en algunos casos su falta con accidentes de fuerza mayor, otras oponen el más punible abandono a cuantos recuerdos se las dirige. Justificar aquellos y remediar sus consecuencias, por una parte, y apremiar de una manera enérgica a los ayuntamientos debe ser ocupación constante de los Gobernadores desde este momento.*

*Servicio de tal importancia requiere la adopción de enérgicas disposiciones que le regularice y haga cesar el estado de perturbación en que en la actualidad se encuentra, disposiciones a las que debe proceder para que tengan un*

*fin práctico el conocimiento exacto del número de cuentas que están sin despachar, así como las causas que han motivado su retraso.*

*A este fin, S.M. el REY (Q.D.G.), y, en su nombre la REINA Regente del Reino, se ha dignado disponer:*

*1.º Que por los Gobernadores, tan pronto como reciban la Real orden, exijan de los Ayuntamientos un estado de las cuentas que están pendientes de formación o despacho, dividiéndolas en corrientes y atrasadas, .....*

*2.º Que se haga igual reclamación a la Diputaciones....*

*...*

*4.º Que el plazo para el cumplimiento de este servicio por parte de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos será el de diez años, a contar desde que reciban la orden, y el de un mes a los Gobernadores para la remisión a este departamento de los datos reclamados.... Estos plazos serán improrrogables.*

*Y 5.º Que los Gobernadores empleen los medios que tienen dentro de la legislación actual para el exacto cumplimiento de este servicio, bajo su más estricta responsabilidad.*

## **22.26. Año 1897. Real Decreto de 18 de mayo de 1897 por el que se aprueba el Reglamento de Contadores de fondos provinciales y municipales**

### **REGLAMENTO DE CONTADORES DE FONDOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES**

*Artículo 1.º Todas las Diputaciones provinciales y todos los ayuntamientos, cuyo presupuesto de gastos no baje de 100.000 pesetas, tendrán un Contador de fondos nombrado en la forma que prescribe este reglamento*

*Artículo 2.º Para ser nombrado por primera vez Contador de fondos provinciales o municipales, se requiere:*

*...*

*Tercero. Haber sido aprobado en los exámenes celebrados hasta el día para Contadores provinciales, o en los que a los sucesivos se celebren para aspirar al cargo de contador de fondos.*

*Artículo 4.º Los contadores de fondos provinciales disfrutarán los sueldos siguientes:...*

*La consignación de material para las Contadurías provinciales será de 4000 pesetas en las provincias de primera clase; de 3000 en las de segunda, y de 2000 en la de tercera clase.*

*Artículo 5.º Los contadores de fondos municipales disfrutarán los siguientes sueldos: ...*

*En las poblaciones que no sean capitales de provincia, el sueldo del Contador estará en relación con el presupuesto,...*

*No podrá suprimir un ayuntamiento la plaza de Contador de fondos, aunque disminuya su presupuesto de gastos, sin autorización de la Dirección General.*

*La consignación de material para las Contadurías municipales de primera clase será de 2000 pesetas, para las de segunda y tercera clase de 1500 pesetas, y para las demás de 750 pesetas.*

*Artículo 7.º Unos mismos exámenes determinarán la aptitud para obtener el cargo de Contador de fondos provinciales o municipales, y se celebrarán en Madrid...*

*Artículo 15.º Las obligaciones del contador de fondos provinciales son: ...*

*Artículo 16.º...*

*Además, el Contador de fondos provinciales será el **Jefe inmediato de los Contadores municipales** de la provincia, y en tal concepto, no solo le corresponde conocer en la Contabilidad municipal, con arreglo a las instrucciones vigentes, sino que su informe será preciso para la aprobación de las cuentas de presupuestos, y a él podrán dirigirse los Contadores municipales en consulta de las dificultades que se les ofrezcan en el ejercicio de su cargo, debiendo estos sujetarse a las instrucciones que les comunique o circule para la uniformidad en los asientos de los libros, extensión de balances y demás operaciones de la contabilidad.*

*También podrá el Contador de fondos provinciales girar visitas de inspección a las Contadurías municipales de la provincia cuando lo estime conveniente o lo reclame el Ayuntamiento respectivo, y deberá hacerlo siempre que se le ordene la Diputación o la Dirección General de Administración.*

*Artículo 17. Las obligaciones del **Contador de fondos municipales** son:*

*1ª. Tener a su cargo la oficina de cuenta y razón del Ayuntamiento.*

*2ª. Llevar, con arreglo a las instrucciones y formularios vigentes, los libros principales y auxiliares de la contabilidad.*

*3ª. Extender los cargaremes de las cantidades que ingresen en la Caja y conservarlos en esta, a fin de unirlos en su día a las cuentas como comprobantes de cargo.*

*En Madrid y otras poblaciones de importancia, en vez de unirse a las cuentas los cargaremes, podrá hacerse solo de relaciones o resúmenes, pero cuidando de trasladar aquellos y de conservarlos en las oficinas del Ayuntamiento para cualquier comprobación.*

*4ª. Redactar los libramientos de todos los pagos que hayan de ejecutarse y presentarlos a la firma del alcalde, previo examen de los justificantes, negándose a la autorización de todo pago que no tenga consignación en el presupuesto o se oponga a instrucciones o disposiciones de la Superioridad.*

*En estos casos expondrá por escrito al Ayuntamiento su negativa, y si este resolviese de acuerdo con la ordenación, el Contador intervendrá el gasto bajo la responsabilidad de los concejales que tomaron el acuerdo, pero dando de ello cuenta al Gobernador civil para que resuelva, previo informe del Contador de fondos de la provincia.*

...

9ª. Formar las cuentas de presupuestos y de propiedades.

10ª. Examinar y censurar las de caudales que rinde el Depositario.

11ª. Formar, de acuerdo con éste, las cuentas y balances trimestrales y las liquidaciones generales del ejercicio de cada presupuesto.

12ª. Conservar una de las tres llaves del arca y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios, cuidando de que los fondos y valores se conserven en el arca municipal y no en poder de particulares, agentes o apoderados, y de que, por ningún concepto, se establezcan cajas especiales en las dependencias del Municipio.

13ª. Pasar diariamente al Alcalde nota del movimiento de fondos.

14ª. Tramitar e informar los expedientes de fianzas y reintegros, proponiendo las medidas que hayan de adoptarse para asegurar la responsabilidad de los funcionarios o particulares a quienes se exija.

15ª. Evacuar cuantos informes y servicios relacionados con la Hacienda municipal le encomienden el Alcalde y el Ayuntamiento, el Contador de fondos provinciales y el Gobernador civil de la provincia.

*Artículo 18. Compete al Contador de fondos municipales organizar y dirigir la Contaduría como Jefe del personal adscrito a su servicio; proponer al Alcalde y Ayuntamiento las medidas oportunas para aumentar la recaudación de las rentas, bienes, arbitrios y demás ingresos del Municipio, y las economías que puedan introducirse sin perjudicar los servicios;...*

*Artículo 20. Los Contadores son responsables de los daños y perjuicios que a los fondos que están encargados de intervenir puedan originarse por la falta de cumplimiento de sus deberes determinados en este reglamento, y de los demás que establecen las leyes e instrucciones sobre contabilidad.*

*Artículo 24. La separación de los Contadores provinciales corresponde al Ministro de la Gobernación, a propuesta de las respectivas Corporaciones...*

*Artículo 25. La separación de los Contadores municipales corresponde a los Ayuntamientos, siendo preciso para acordarla que medie causa grave justificada en expediente, en que seguirás siempre al interesado y apreciada por las dos terceras partes de la totalidad de los Concejales.*

*Artículo 27. En armonía con lo dispuesto por el artículo 9º de la ley de Contabilidad de Hacienda pública, los expedientes de responsabilidad serán meramente administrativos, y las **certificaciones de débitos**, alcances y daño o perjuicio que expidan los Contadores tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial, para proceder contra los bienes y derechos de los deudores responsables.*

## **22.27. Año 1900. Real decreto de 11 de diciembre de 1900, aprueba los Reglamentos de Secretarios de las Diputaciones provinciales y de Contadores de fondos provinciales y municipales**

### *EXPOSICIÓN*

*SEÑORA: Son de pública notoriedad y reconocida urgencia los motivos que aconsejan reglamentar las importantes funciones que en las Diputaciones provinciales desempeñan los Secretarios facultativos, y dar estado definitivo a la reglamentación provisional que, para los Contadores de fondos provinciales y municipales, estableció, con feliz iniciativa, el Real decreto de 18 de mayo de 1897.*

*El cuerpo de Secretarios de Diputación y el de Contadores de fondos provinciales y municipales se organiza sobre la base de la suficiencia, acreditada en público examen y ante Tribunal especial; base que ya exigió para los primeros el decreto ley de 21 de Octubre de 1868, ratificado en posteriores disposiciones y últimamente en el Real decreto de 4 de agosto de 1897, y que preceptuaron para los segundos el reglamento de 20 de septiembre de 1865, la ley municipal vigente en su artículo 156 y el Real decreto de mayo de 1897, antes citado.*

*Deslindándose con precisión las funciones de unos y otros, fijando sus deberes y atribuciones; y al concederles el derecho de inamovilidad en la posesión de sus cargos y disfrute de los sueldos, según clase y antigüedad, se les sujeta al propio tiempo a responsabilidad estrecha y bien determinada; de manera que, sirviéndoles la estabilidad de garantía para llenar su misión con independencia, no se convierta en escudo de empleados negligentes o concusionarios.*

*El Gobierno, fiel a compromisos solemnes, presentará en breve a las Cortes, previa la autorización de V. M., un proyecto de ley reformando la actual organización provincial y municipal; más cualquiera que en lo porvenir fuere la estructura, composición y régimen de las corporaciones locales, **los Secretarios y Contadores técnicos** habrán de constituir fundamental pieza del organismo que conviene habilitar de antemano.*

**REGLAMENTO DE SECRETARIOS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES**

Artículo 1.º Los **Secretarios de todas las Diputaciones provinciales** formarán un **Cuerpo especial**, del que será **Jefe superior el Ministro de la Gobernación**, sin perjuicio de la dependencia que, con arreglo á las disposiciones legales, tengan respecto de la Dirección correspondiente de este Ministerio y de las mismas Diputaciones.

Constituyen este Cuerpo los que actualmente fueren Secretarios en propiedad, y **únicamente podrán en lo sucesivo entrar á formar parte de él los que**, teniendo las condiciones y el título de aptitud que este reglamento determina, sean nombrados en la forma en el mismo prescrita.

Art. 6.º El título de aptitud exigido para ingresar en el Cuerpo de Secretarios se obtendrá mediante **examen**, que se celebrará en Madrid ante un Tribunal nombrado por el Ministro, y que se compondrá del Director general de Administración, como Presidente; un Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Central; un Diputado provincial que tenga la condición de Letrado; un Secretario de Diputación, y el Jefe de la Sección correspondiente del Ministerio de la Gobernación, que actuará como Secretario con voz y voto.

...

Art. 7. Serán condiciones indispensables para ser inscritos como aspirantes á dichos exámenes: primero, ser español mayor de veinticinco años; segundo, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, y no hallarse procesados ni concursados.

..

Artículo 28. Los Secretarios serán inamovibles, y por tanto no podrán ser separados ni suspendidos en sus cargos, sino por las causas comprendidas en el artículo....

Artículo 30. Los Secretarios de Diputaciones provinciales disfrutarán de los siguientes sueldos:

En Madrid y Barcelona, 10.000 pesetas.

En las demás provincias de primera clase, 7.000.

En las de segunda, 6.000.

En las de tercera, 5.000.

**REGLAMENTO DE CONTADORES DE FONDOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES**

Artículo 1.º Todas las Diputaciones provinciales y los ayuntamientos cuyos presupuestos de gastos en cada ejercicio no bajen de 100.000 pesetas, **tendrán un Contador de fondos** nombrado en la forma que prescribe este reglamento.

El Cuerpo de Contadores de fondos provinciales y municipales estará formado por todos los que en la actualidad se encuentran desempeñando cargos de esta índole, por haber sido confirmados en ellos, en vista de lo prevenido en la disposición primera de las transitorias del reglamento el 18 de Mayo de 1897, por Reales órdenes de este Ministerio, reconociendo derechos que deberán ser respetados, o por concursos oficiales, en vista de los debidos y oportunos títulos de aptitud.

Publicado este reglamento, no podrán solicitarse confirmaciones de ningún género, procediéndose en adelante para la provisión de vacantes con arreglo exclusivamente a lo prevenido en el mismo.

Artículo 7.º Para obtener el título de aptitud para Contadores de fondos provinciales y municipales, se efectuarán en Madrid los respectivos exámenes, que serán lo mismo para lo provincial que para lo municipal.

Artículo 25. Para ser nombrado por primera vez Contador de fondos provinciales y municipales, se requiere:

1.º Ser español, mayor de veinticinco años.

2.º Acreditar buena conducta.

3.º Haber sido aprobado en los exámenes celebrados hasta el día para Contadores provinciales, o en los que en lo sucesivo se celebren para aspirantes al cargo de Contador de fondos.

4.º Haber practicado la contaduría de libros por partida doble en una casa de comercio, Sociedad industrial o mercantil, o en una dependencia del Estado, de la Provincia o municipio.

Artículo 26. El nombramiento de Contadores provinciales y municipales corresponde a las respectivas Corporaciones, siendo forzoso que recaiga en el personal que reúna las condiciones marcadas en el artículo anterior.

**CAPÍTULO III. DERECHOS DE LOS CONTADORES**

Artículo 39. Los Contadores provinciales y municipales, serán inamovibles, y, por tanto, no podrán ser separados ni suspensos en sus cargos, sino por justa causa, debidamente demostrada, previa audiencia del interesado y observándose las demás formalidades establecidas en este Reglamento.

Artículo 41. Los contadores de fondos provinciales disfrutarán los sueldos siguientes:

En Madrid y Barcelona .....8000 pesetas.

En las demás capitales de provincias de primera clase ....5000 --

En las de segunda ídem .....4000 --

En las de tercera ídem .....3000 --

La consignación del material para las Contadurías provinciales será de 4.000 pesetas en las provincias de primera clase, de 3.000 en las de segunda, y de 2.000 en las de tercera.

Artículo 42. Los contadores de fondos municipales disfrutarán los siguientes sueldos:

Madrid y Barcelona.....	8000	--
Contadurías de primera clase .....	5000	--
Ídem de segunda ídem.....	4000	--
Ídem de tercera ídem.....	3000	--
Ídem de cuarta ídem.....	2000	--

Artículo 44. La consignación del material para las Contadurías municipales de primera clase será de 2.000 pesetas; para las de segunda y tercera clase, de 1.500, y para las demás, de 750 pesetas.

Artículo 45. El pago mensual del sueldo de los Contadores de fondos provinciales y municipales se ordenará y verificará sin demora y al propio tiempo que los sueldos de los demás empleados de la Corporación, bajo la más estrecha responsabilidad del Ordenador y de la Corporación respectiva.

#### CAPÍTULO IV. DE LOS DEBERES Y ATRIBUCIONES DE LOS CONTADORES

Artículo 48. Los Contadores están sometidos:

- 1.º A cumplir todas las obligaciones que les impongan las leyes y disposiciones reglamentarias.
- 2.º A residir en el distrito municipal en cuyo término ejerzan su funciones, sin que puedan ausentarse de él sin la licencia correspondiente.
- 3.º A asistir a sus oficinas en los días y horas que han de estar abiertas, con arreglo a lo que esté prevenido.
- 4.º A no dar publicidad a las materias y casos de que conozcan por razón de su cargo y de su curso y resolución, salvo lo que en su caso determinen los reglamentos.

Artículo 49. Las obligaciones del contador de fondos provinciales:....

- 1.º Tener a su cargo la oficina de cuenta y razón, y la intervención de fondos provinciales.

Artículo 50. Las obligaciones del Contador de fondos municipales son:

- 1.º Tener a su cargo la oficina de cuenta y razón del Ayuntamiento.
- 2.º Llevar, con arreglo a las instrucciones y formularios vigentes, los libros principales y auxiliares de la contabilidad, tanto general como de todos los fondos especiales, como los de ensanche y demás análogos donde los hubiere.
- 3.º Extender los cargaremes de las cantidades que ingresen en la caja, y conservarlos en ésta a fin de unirlos en su día a las cuentas como comprobantes de cargo.  
En Madrid y otras poblaciones de importancia, en vez de unirse a las cuentas los cargaremes, podrá hacerse solo de relaciones o resúmenes, pero cuidando de taladrar aquellos, y conservarlos en las oficinas del Ayuntamiento para cualquier comprobación.
- 4.º Redactar todos los libramientos de todos los pagos que hayan de ejecutarse y presentarlos a la firma del Alcalde, previo examen de los justificantes, **negándose a la autorización de todo pago que no tenga consignación en el presupuesto**, o se oponga a instrucciones o disposiciones de la superioridad.
- 5.º Preparar los presupuestos municipales, comprendiendo en ellos todos los créditos ordenados por la Superioridad, los demás que en su concepto deban figurar y las cargas obligatorias del municipio.
- 6.º Conservar los presupuestos aprobados, tanto generales como especiales de ensanche donde los hubiere, sobre los que ha de girar la contabilidad.
- 7.º Examinar y autorizar las nóminas.
- 8.º Proponer al Alcalde y al Ayuntamiento las medidas oportunas para promover, cuando sea preciso, la recaudación.
- 9.º Formar las cuentas de presupuesto y propiedades.
- 10.º **Examinar y censurar las de caudales que rinda el Depositario.**
- 11.º Formar, de acuerdo con éste, las cuentas y balances trimestrales y las liquidaciones generales del ejercicio de cada presupuesto.
- 12.º Conservar una de las tres llaves del arca, y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios, cuidando de que los fondos y valores se conserven en el arca municipal y no en poder de particulares, agentes o apoderados, y de que por ningún concepto se establezcan cajas especiales en las dependencias del municipio.
- 13.º Pasar diariamente al Alcalde nota del movimiento de fondos.
- 14.º Tramitar e informar los expedientes de fianzas y reintegros, proponiendo las medidas que hayan de adoptarse para asegurar la responsabilidad de los funcionarios o particulares a quienes se exija.
- 15.º Evacuar cuantos informes y servicios relacionados con la Hacienda municipal le encomienden el Alcalde y el Ayuntamiento, el Contador de fondos provinciales y el Gobernador civil de la provincia.
- 16.º Tomar razón de los gastos e ingresos que no se realicen en la misma fecha de su vencimiento, dando cuenta inmediatamente de cualquier retraso que en uno u otro concepto observare a la Corporación administradora, lo cual se hará constar en las actas a los efectos consiguientes.

17.º Rendir cuenta justificada de la consignación para material a qué se refiere el artículo 44 de este Reglamento.

18.º Elevar todos los años, antes del mes de Febrero, a la Dirección General de Administración, una memoria expresiva del estado económico del Ayuntamiento, y sobre la eficacia y conveniencia de conservar y reformar los arbitrios utilizados en el presupuesto, así como de las causas de la falta de cumplimiento en su caso de algunas cargas municipales, y en general sobre las reformas que la práctica aconseje, así en la contabilidad como en la administración económica del Municipio.

Artículo 57. Los Contadores de fondos provinciales y municipales son inamovibles en sus cargos.

## 22.28. Año 1924. Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924

### EXPOSICIÓN

...  
No podían quedar al margen de la reforma de los **Secretarios, Contadores** y empleados municipales. El nuevo Estatuto es radical en esta materia: **crea el cuerpo de Secretarios y reglamenta el ingreso en él y en los restantes escalafones de los funcionarios, dando primacía absoluta al régimen de oposición.** Todas las restantes prescripciones se encaminan a la **mayor estabilidad y capacitación de los servidores de municipio.** Ellos habrán de agradecerlo, porque así se les aleja del constante peligro que sobre sus cabezas cernía el vendaval político; pero no lo agradecerá menos el común interés público, que tanto ha de ganar con la depuración de la burocracia municipal.

Artículo 5.º **Quedan derogadas las leyes desamortizadoras** en cuanto se refiere a los bienes de los Municipios, y de las Entidades locales menores.

Artículo 192. Son atribuciones del Alcalde, como Jefe de la Administración municipal y Presidente del Ayuntamiento: ...  
4.º Ordenar todos los pagos que se efectúen con fondos municipales.

### CAPÍTULO VI

#### De los funcionarios municipales

#### Sección primera.

#### Del Secretario.

Artículo 226. En todo Ayuntamiento habrá un Secretario pagado con fondos municipales, que lo será del Ayuntamiento pleno, de la Comisión permanente y de la Alcaldía...

Las funciones del Secretario son dobles: en cuanto forma parte de la Corporación municipal y en cuanto es Jefe de los servicios administrativos del Ayuntamiento.

Artículo 227. Como miembro de la Corporación tendrá el Secretario las siguientes atribuciones:

....

2.º **Advertir** a la Corporación municipal, a la Comisión permanente y al Alcalde **la ilegalidad**, si la hubiere, de cualquier acuerdo que pretendieran adoptar, consignando en acta la advertencia, a fin de eximirse de responsabilidad que en otro caso habrá de alcanzarle, **sin perjuicio de lo dispuesto respecto a los Interventores en el artículo 244.**

Artículo 228. Corresponderá al Secretario en cuanto es **Jefe de los servicios administrativos del Ayuntamiento:**

...

4.º **Confeccionar el presupuesto municipal en aquellos Ayuntamientos donde no haya Interventor, y si existe este funcionario, presentar un anteproyecto de gastos y obligaciones municipales de todas clases.**

Artículo 232. El ingreso en el cuerpo de Secretarios de Ayuntamiento tendrá lugar mediante **oposición** ...

#### Sección segunda.

#### Interventores municipales.

Artículo 240. Los ayuntamientos cuyo presupuesto de gastos en cada ejercicio no baje de 100.000 pesetas, tendrán un **Interventor de sus fondos.**

Artículo 241. El ingreso en el **Cuerpo de Interventores** de la Administración local se hará por **oposición** ...

Artículo 243. Serán **funciones del Interventor:**

- A) Llevar los libros de la Contabilidad municipal.
- B) Dirigir la oficina de cuenta y razón y la Intervención de fondos del Ayuntamiento.
- C) Extender los cargaremes de las cantidades que ingresen en la Caja y redactar los libramientos de todos los pagos que hayan de efectuarse, presentándolos a la firma del Alcalde, previo examen de los justificantes.
- D) Preparar los presupuestos, conservar y aprobar los ordinarios y extraordinarios, y formar las cuentas de presupuestos y de propiedades, las cuentas y balances trimestrales y las liquidaciones generales de cada presupuesto.

E) Examinar y autorizar las nóminas de los empleados municipales, tramitar e informar los expedientes de fianzas y reintegros y evacuar cualesquiera servicios que se les ordenen respecto a la Contabilidad municipal.

F) Conservar una de las tres llaves del arca de caudales, asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios, pasar diariamente nota detallada de la situación de los fondos municipales al Ordenador de pagos, rendir cuenta justificada de la consignación de material y tomar razón de los ingresos que no se realicen en la misma fecha del vencimiento.

G) Redactar anualmente una memoria expresiva del estado económico del Municipio, indicando las reformas que procedan.

Artículo 244. Los **Interventores de fondos** municipales deberán, bajo su más estrecha responsabilidad:

A) Negarse al pago de gastos que no tengan consignación en el presupuesto o que por cualquier motivo contravengan alguna disposición legal vigente.

B) Oponerse a que los fondos y valores municipales estén depositados en poder de particulares, Agentes o representantes y no en las arcas del ayuntamiento, salvo lo dispuesto en el artículo 565.

C) Dar cuenta oficial al Ayuntamiento de todo retraso que observen en los ingresos municipales, exigiendo que así conste en el libro de actas.

D) Formular oposición formal a que en los pagos sean infringidas las prioridades que deriven de títulos legítimos preferentes o del carácter inexcusable de algunas obligaciones.

El Interventor que en todos los casos indicados formule notoriamente su advertencia u oposición, quedará exento de toda responsabilidad y ésta será imputable al Alcalde o a la Corporación que, desatendiendo la advertencia, haya consumado la ilegalidad.

Los Interventores tendrán voz en las sesiones municipales, para cumplir las obligaciones que les impone este artículo e informar a los Concejales cuando soliciten su parecer.

..

### **Sección tercera Empleados municipales en general.**

....

Artículo 248. Los Ayuntamientos estarán obligados a formar Reglamentos que determinen las condiciones de ingreso, ascenso, sueldo, sanciones, separación, derechos pasivos, funciones y deberes de los empleados municipales.

Dichos Reglamentos deberán ser distintos para el personal técnico, el administrativo y el subalterno, y han de ajustarse a los siguientes principios fundamentales:

a) La destitución del funcionario sólo podrá hacerse por causa grave taxativamente prevista en el Reglamento y previo expediente en que sea oído el interesado.

b) Las suspensiones gubernativas de empleo y sueldo con carácter disciplinario o preventivo no podrán exceder de dos meses.

c) La mitad cuando menos de las vacantes han de concederle a la mayor antigüedad dentro del escalafón.

d) Todos los años publicarán los Ayuntamientos el **escalafón de sus funcionarios**.

e) **Deberán establecerse categorías asimiladas, -en lo posible, a las de funcionarios del Estado.**

...

## **LIBRO SEGUNDO DE LA HACIENDA MUNICIPAL TÍTULO II. DE LOS INGRESOS MUNICIPALES**

Artículo 308. La Hacienda de los Municipios se formará con los siguientes recursos:

3.º Las subvenciones o auxilios que se obtengan para obras o servicios públicos en el Municipio, con cargo a los presupuestos del Estado, la Región, la Provincia o las Mancomunidades municipales.

Artículo 315. La **Depositaría** municipal encargada de la **custodia** de los valores mobiliarios municipales cuidará, bajo su responsabilidad, del cobro puntual de los cupones y demás ingresos correspondientes.

## **TÍTULO X. DEL CRÉDITO MUNICIPAL**

Artículo 539. Los Ayuntamientos y Entidades municipales en general podrán apelar al crédito público, sea emitiendo empréstitos a largo o corto plazo, sea **librando letras de cambio o expidiendo pagarés** a la orden con vencimiento superior a noventa días, contra la Caja municipal.

## **TÍTULO VI DE LA RECAUDACIÓN, DISTRIBUCIÓN, DEFRAUDACIÓN Y PRESCRIPCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES.**

**CAPÍTULO I.****Recaudación.**

Artículo 546. *La recaudación y administración de los fondos y exacciones municipales, no reservadas al Estado, estará a cargo de la Comisión municipal permanente y se efectuará por medio de sus Agentes y Delegados o por arriendo. La misma función desempeñarán las Juntas vecinales y parroquiales en las Entidades locales menores.*

Artículo 553. *La recaudación directa no excluye el afianzamiento de la gestión recaudatoria...*

Artículo 555. *El gestor, tendrá el carácter de empleado del Ayuntamiento durante el período de la gestión...*

Artículo 557. *El **Recaudador municipal** será responsable ante la Comisión permanente, y ésta lo será a su vez civilmente ante el Ayuntamiento y el Municipio por omisión o negligencia culpables, sin perjuicio de los derechos y acciones que contra aquéllos se puedan ejercitar.*

**CAPÍTULO II****Distribución, depósito de fondos e Intervención.**

Artículo 565. *La Comisión permanente acordará cada mes la distribución e inversión de fondos, con sujeción al presupuesto. Serán preferentemente atendidas las obligaciones que provengan del año anterior.*

*Todos los fondos municipales deberán ingresar en la Depositaria y ser custodiados en la Caja del Ayuntamiento, cuyas **tres llaves guardarán el Depositario, el Ordenador y el Interventor**. Lo mismo se hará con los resguardos representativos de los fondos municipales, si se utilizasen los servicios de cuenta corriente de algún banco o sociedad de crédito y otros de tesorería que estén concertados.*

*Queda prohibida la existencia de Cajas especiales.*

Artículo 566. *La **Depositaria** podrá estar a cargo de un Concejal o delegarse en un Cajero, que prestará fianza suficiente.*

*No se podrá efectuar pago alguno sino mediante el oportuno **mandamiento expedido por el Ordenador y visado por el Interventor**. Este documento quedará como justificante en la Depositaria.*

*Tampoco podrá ingresar cantidad alguna en la Caja del Ayuntamiento, sin que el Depositario expida recibo por duplicado, uno de cuyos ejemplares se conservará en Intervención, previa su anotación en el libro correspondiente. Para el ingreso en Caja del producto de la recaudación de los ingresos ordinarios los ayuntamientos podrán dictar reglas especiales.*

Artículo 567. *La **Intervención** estará a cargo del Interventor de fondos municipales, donde lo hubiere, y si no del Secretario.*

**TÍTULO VII****DE LA CONTABILIDAD Y CUENTAS MUNICIPALES.****CAPÍTULO PRIMERO****De la contabilidad de los ayuntamientos.**

Artículo 573. *Los Ayuntamientos podrán llevar su contabilidad en la forma que estimen más adecuada para regir su Hacienda, siempre que las garantías del sistema que adopten no sean inferiores a las establecidas en esta ley.*

***Por regla general**, la contabilidad de los municipios cuyo presupuesto anual de ingresos exceda de 50.000 Pesetas, se llevará por partida doble...*

Artículo 578. *La **redacción de las cuentas** incumbe al Interventor, o en su defecto, al Secretario, y su aprobación provisional al Ayuntamiento pleno...*

Artículo 584. *Los **Depositarios** deberán rendir cuentas trimestrales de caudales debidamente justificadas, acompañando relaciones por capítulos de cargo y data, y de los mandamientos de ingresos y pagos respectivos. Al finalizar los ejercicios formularán cuentas anuales de las operaciones ajenas al presupuesto ordinario municipal, justificándolas en la misma forma.*

## **22.29. Año 1924. Real Decreto de 23 agosto de 1924, Reglamento de la Hacienda municipal**

**TÍTULO V****De la Recaudación, Distribución, Depósito de fondos, Intervención, Defraudación, Prescripción y Procedimiento Económico****CAPÍTULO PRIMERO****DE LA RECAUDACIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

Artículo 69. *Corresponderá al Estado la recaudación y administración:*

- a. De los recargos o arbitrios municipales sobre las contribuciones e impuestos del Estado cuando las leyes que los autorizaron o disposiciones posteriores no hayan atribuido al Ayuntamiento las facultades de cobro y administración directa.
- b. Del arbitrio sobre el rendimiento neto de las explotaciones industriales y comerciales de las Compañías anónimas y de las comanditarias por acciones no gravadas con la contribución industrial y de comercio...
- c. De las cuotas del repartimiento cuya cobranza esté reservada al Estado por precepto del Estatuto municipal.

Artículo 71. La **Administración del Estado** **hará mensualmente** entrega a los Ayuntamiento de las cantidades disponibles por recargos, arbitrios o cuotas de repartimiento.

...

Artículo 74. Con las excepciones consignadas en el artículo 69, la recaudación y administración de los fondos y exacciones municipales estará a cargo de la Comisión municipal permanente. La misma función desempeñarán las Juntas vecinales y parroquiales en las entidades locales menores.

Para la realización de los servicios a que se refiere el párrafo anterior, las Comisiones permanentes y juntas vecinales y parroquiales podrán acudir al nombramiento de Agentes y Delegados o al sistema de arriendo con las limitaciones impuestas en los artículos...y prohibiciones que determina el artículo ..

Artículo 75. Los Ayuntamientos de poblaciones de más de 100.000 habitantes estarán obligados a intentar el cobro a domicilio de sus impuestos y arbitrios, usando del mismo procedimiento que tenga el Tesoro para las contribuciones directas.

Artículo 77. Las Comisiones permanentes y Juntas vecinales o parroquiales nombrarán los Recaudadores y Agentes ejecutivos que estimen necesarios para el servicio de cobranza de rentas y exacciones municipales, estableciendo el sueldo o premio de cobranza, así como la fianza que deban prestar y demás condiciones que estimen convenientes.

Artículo 78. La recaudación directa no excluye el afianzamiento de la gestión recaudatoria, que podrá establecerse previo acuerdo del Ayuntamiento.

## CAPÍTULO II DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE FONDOS

Artículo 80. La distribución mensual de fondos será propuesta a la Comisión permanente por el Interventor municipal, formulada por artículos y capítulos del presupuesto, cuando éste exceda de 100.000 pesetas, y limitada a los capítulos en los demás Ayuntamientos o entidades municipales.

Artículo 81. En los Ayuntamientos de presupuesto ordinario mayor de cinco millones de pesetas, se custodiará en la **caja de tres llaves**, que tendrá en estos casos el carácter de reservada, el metálico que a juicio de la Comisión permanente, previa propuesta del Ordenador de pagos y dictamen del Interventor municipal, no sean necesarios para el servicio diario, así como los valores de poco movimiento, pudiendo disponerse de otra caja para los fondos y valores de las operaciones corrientes.

Artículo 82. **Cuando se contratase el servicio de Tesorería con Banco o Sociedad de crédito**, no podrá permanecer en Depositaria, después de terminadas las operaciones del día, mayor suma de metálico que la acordada por la Comisión permanente o Presidente de las Juntas vecinales o parroquiales.

Artículo 83. Los **talones o documentos necesarios para retirar fondos de cuenta corriente en Banco** se firmarán conjuntamente por el **Interventor y por el Depositario**, y diariamente se dará cuenta al Ordenador de pagos del importe de los talones expedidos y situación de las cuentas corrientes respectivas.

Artículo 84. Los fondos que se recauden y reciba la **Caja municipal** lo serán mediante el correspondiente **mandamiento** que expedirá el Interventor, con aplicación a capítulo, artículo y concepto del presupuesto, y se sentará en el Libro Diario de Intervención después de verificada la operación de Caja.

Estos mandamientos tendrán adherida la carta de pago que ha de entregarse al interesado que verifique el ingreso, firmando el Depositario el recibí en ambos documentos.

Los cargaremos se conservarán en la Intervención para formular los resúmenes de cargo trimestrales y unirlos como justificantes de los ingresos a la cuenta que en igual período ha de rendir el Depositario.

Artículo 85. Para que la **Depositaria pueda efectuar cualquier pago o dar salida a los fondos de la Caja municipal, aunque sea en el concepto de formalización de operaciones de Tesorería, se precisa la existencia del oportuno mandamiento, expedido por el Ordenador, con la toma de razón del Interventor**, quien firmará este documento después de haber sido sentado o anotado en el Libro Diario dispuesto con arreglo al modelo oficial.

Los mandamientos de pago deberán expedirse en documentos que expresen el ejercicio económico a que corresponden, y el capítulo, artículo y concepto del presupuesto en que esté consignado el crédito para el servicio que motive el pago o en que esté determinada la obligación....

Artículo 86. Cuando haya de efectuarse algún pago fuera de la localidad, se expedirá un libramiento por la cantidad necesaria para cubrir la obligación; de su importe se hará cargo el Depositario, que deberá verificar el pago en el término más breve posible, y acompañar el libramiento o documentos que lo justifiquen.

Artículo 87. Los Depositarios de los Ayuntamientos cuyo presupuesto anual de ingresos no exceda de 100.000 pesetas llevarán un Libro de Caja, sin perjuicio de los auxiliares que estime necesarios para mayor detalle de las operaciones realizadas y para la rendición de las cuentas.

*Los Depositarios de los Ayuntamientos cuyo presupuesto anual de ingresos exceda de 100.000 pesetas, además del Libro de Caja, llevarán el de Arqueo y los auxiliares citados, si tienen aplicación a las operaciones que realicen.*

*Los Depositarios encargados de la cobranza de rentas y exacciones municipales por mediación de Recaudadores y Agentes ejecutivos llevarán, además de los citados, los siguientes libros:*

*Auxiliar de cuentas corrientes por la recaudación en período voluntario.*

*Auxiliar de cuentas corrientes por la recaudación en período ejecutivo.*

*Registro general de las certificaciones de débitos por otros conceptos para la incoación del procedimiento de apremio.*

*Registro general de expediente de fallidos*

*Registro general de expedientes de adjudicación de fincas al Ayuntamiento o entidad municipal.*

*Registro de anticipaciones de cuotas realizadas por los contribuyentes.*

*Todos los libros de la Depositaria estarán foliados y llevarán en cada hoja el sello del Ayuntamiento, haciéndose constar en la primera por certificación del Depositario, con el Vº.Bº del Interventor municipal, el número de folios y uso a que se destinan.*

*Artículo 88. Cuando por la gran extensión de los servicios las Comisiones permanentes establezcan una oficina para la administración de las rentas y exacciones, confiando la cobranza a Agentes y Delegados, organizarán el servicio económico de forma que funcionen entre sí con independencia coordinada los Agentes Administrativos, Recaudador, Depositario e Interventor.*

### **CAPÍTULO III DE LA INTERVENCIÓN DE FONDOS MUNICIPALES**

*Artículo 89. Corresponderá a la Intervención:*

...

*3º. Recibir, examinar y compulsar todos los documentos que puedan constituir obligación de pago.*

...

*7º. Expedición de las certificaciones de descubiertos para proceder por la vía administrativa de apremio contra las personas que dejaren de presentar las cuentas correspondientes a los libramientos expedidos a justificar, y, además, a los que procedan, a fin de exigir los abonos o reintegros por saldos deudores.*

*8º. El examen, al tiempo de ser rendida la cuenta de Tesorería, de los libramientos pagados, comprobando si se hallan debidamente justificados y sacando relación de los documentos unidos a los mismos.*

*9º. Llevar los libros de contabilidad principales, auxiliares y manuales de los presupuestos.*

*Artículo 93. Con relación a los ingresos municipales, compete a la Intervención:*

*1º.- Fiscalizar todos los actos administrativos de las Dependencias o funcionarios que tengan a su cargo la administración de las rentas y exacciones municipales, dando cuenta de las faltas o retrasos a la Comisión permanente y proponiendo las correcciones disciplinarias.*

*2º.- Propulsar las operaciones para el reconocimiento y liquidación de los derechos del Erario municipal.*

*3º.- Cuidar de que la cobranza de las rentas y exacciones se verifique dentro de los plazos fijados, como también de la exacta aplicación de las cuotas de tarifa.*

*4º.- La comprobación de las listas o facturas de recibos de cargos y descargo a Depositaria, y la de las operaciones aritméticas de aquellos documentos, formulando a continuación los reparos que procedan.*

*5º.- Expedir las certificaciones de débitos de contribuyentes directos o subsidiarios que procedan, para su cargo a Depositaria.*

*6º.- Librar las certificaciones de alcances, para que se siga el procedimiento establecido por la Instrucción vigente sobre recaudación.*

*7º.- Censurar las liquidaciones y aplicaciones de tarifas que se practiquen por la Administración de rentas y exacciones.*

...

*Artículo 94. La intervención de todas las operaciones de ingresos y pagos de la Depositaria y la dirección e inspección de los libros de contabilidad de la misma estará a cargo del Interventor de fondos municipales, donde le hubiere, y, en su caso, del Secretario.*

## **22.30. Año 1925. Estatuto provincial aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925<sup>280</sup>**

*Exposición de motivos*

...

---

<sup>280</sup> El texto de esta disposición ha sido extraído de la edición digital perteneciente al fondo bibliográfico de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla (reproducción fotográfica facsimilar del original); se coteja con publicado en la *Gaceta*.

*Merced al Estatuto municipal, en efecto, los Ayuntamientos se han emancipado totalmente de las Diputaciones provinciales, en el orden Político funcional. En lo sucesivo, pues, no podrá retoñar la plaga de ingerencias y extralimitaciones en la vida municipal, perpetradas por, de, con, desde, a través y mediante las Diputaciones...*

*...queda en la provincia un aspecto que realmente destaca sobre todos los demás: el de circunscripción territorial llamada a cumplir determinados fines, de carácter local. Ya no nos interesa, por tanto, como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma...*

*No serán, pues fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal; pero sí superiores—en extensión, en entidad y en coste—a estos últimos. Serán, en definitiva, fines y servicios de enlace intermunicipal, para el complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal.*

*Ahora bien: la precedente premisa arrastra a la conclusión de que la Provincia, en cuanto es circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios, por lo que ha de reconocerse a éstos el derecho de intervenir primariamente en la administración provincial. Es lógico, pues, que el Municipio, órgano político, pueda determinar la contextura de la Provincia, circunscripción administrativa; que el Municipio, creación de la Naturaleza pueda trazar la silueta orgánica de la provincia, creación del legislador. Por ello, si hasta ahora los Ayuntamientos eran como menores de edad tutelados por la Diputación —órgano representativo de la provincia—, en adelante será fuerza prima y alma mater de la Diputación,...*

*Esto es, las circunscripciones —territorio— se adaptan a las exigencias de las funciones públicas —servicios; y no viceversa. Y nadie podrá impugnar con solidez esta orientación, que el mismo Estado español sigue, según antes hemos indicado, al prescindir de la provincia—circunscripción—, para organizar ciertos servicios—funciones. Ya no era incólume, por tanto, la unidad territorial de la provincia. Ahora no se trata de asestarla nuevo golpe; pero sí de puntualizar su índole secundaria, para que nunca pueda ser causante de deficiencias o insuficiencias funcionales.*

...

*El Gobierno ha meditado detenidamente sobre la organización que convendría dar a las Diputaciones. No se atrevería a decir que el tipo adoptado sea perfecto; pero sí piensa que en su abono pueden aducirse poderosísimas razones. En primer lugar, reduce el número de Diputados. Llegaban éstos hoy, en alguna provincia, a 44. En lo sucesivo habrá cuando más 18, y cuando menos, 10. La merma será muy útil, porque la misión asignada a las Corporaciones provinciales requiere pocos, pero celosos administradores. ...*

...

*Negar que la provincia está arraigada ya, profunda e indeleblemente, en la vida española, sería una insensatez. La doctrina de los hechos consumados goza de general asentimiento; pero sus mismos detractores la respetan cuando el hecho consumado cuenta con más de noventa años de existencia. Y éste es el caso de la provincia, creada en 1812, aunque realmente no naciese hasta 1833. ...*

*Así, pues, cualquier intento de suprimir las provincias provocaría justificada repulsa, bien entendido que **retocar no es suprimir**, y que el retoque, esto es, la rectificación geográfica de límites, se impone, porque no en balde pasan los años y progresan los pueblos.*

*Por eso quiere que la región surja, cuando ello sea posible, abajo, esto es, en las mismas entrañas del país: de los Municipios, en fin. Las Diputaciones, si lo desean, podrán mancomunarse, como Corporaciones administrativas, para realizar fines administrativos, y creando mera personalidad administrativa; pero nunca podrán organizarse en Regiones, porque ésta no es suma de Diputaciones, sino de Municipios. ...*

*Quedan expuestas, Señor, las líneas fundamentales del Estatuto llamado a regir la vida provincial española. Si se quisiera condensar en pocas palabras su esencia, podríamos decir que todo él es una inmensa, una vibrante exaltación del espíritu local, mejor quizá, del espíritu municipalista. Por eso, con este Estatuto se continúa y completa la obra realizada en el municipal. ...*

*Por las razones expuestas, el Presidente interino que suscribe, de acuerdo con el Directorio Militar, tiene el honor de someter a la aprobación de Vuestra Majestad el siguiente proyecto de decreto: Madrid, 20 de Marzo de 1925*

*Artículo 1.º Para la administración y régimen de los fines del Estado, y en su caso de los de carácter local que no sean municipales, el territorio de la nación española se divide en provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los Municipios.*

..

*Artículo 4.º Corresponde a las Diputaciones provinciales o a los organismos similares que constituyan los Municipios con arreglo a lo prevenido en esta ley, organizar los servicios propios de la Administración local que no sean de la exclusiva competencia municipal, así como los que el Estado delegue o traspase a las mencionadas entidades.*

*Artículo 5.º Tanto las Diputaciones provinciales u organismos similares, como los Establecimientos dependientes de unas u otros, tendrán carácter de personas jurídicas, con capacidad plena, conforme a esta ley, para adquirir, reivindicar, conservar o enajenar bienes de todas clases, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse y ejercitar acciones civiles, criminales, administrativas o contencioso-administrativas.*

*Quedan derogadas las leyes desamortizadoras en lo que respecta al patrimonio de las provincias y de sus establecimientos.*

Artículo 6.º Los Ayuntamientos de una misma provincia podrán acordar la modificación del régimen provincial que establece esta ley, bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alterando su estructura orgánica, administrativa y económica.

Para que sea válido el acuerdo de Carta intermunicipal autorizado por este artículo, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

A) Que cuando se suprima alguna Diputación, los Ayuntamientos respectivos constituyan las mancomunidades..

...

Artículo 57. En cada Diputación provincial habrá el número de Diputados provinciales directos titulares que a continuación se detalla:...

Artículo 58. En cada Diputación habrá un número de Diputados provinciales corporativos igual al de los directos, cuya designación será hecha por los Ayuntamientos de la provincia, constituidos a este efecto en Colegios electorales. Sólo podrán ser Diputados corporativos los Concejales de Ayuntamientos de la provincia, sean directos a Corporativos, titulares o suplentes...

#### TITULO IV

##### De la Administración provincial.

##### CAPITULO PRIMERO

##### ATRIBUCIONES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

##### Sección primera. De la competencia provincial.

Artículo 107. Corresponde a las Diputaciones regir, administrar y fomentar los intereses peculiares de la provincia, siendo de su competencia, por consiguiente, la creación, conservación y mejora de los servicios e institutos que tengan por objeto el estímulo o satisfacción de sus intereses morales y materiales, y, en especial, los siguientes:

A) Construcción y conservación de caminos y de aquellas carreteras que no estén incluidas en el plan general del Estado, o que, estándolo, se les traspasen, dejando a salvo: a) los caminos que tengan interés nacional; b) lo dispuesto sobre el particular por el Estatuto municipal, en relación a la ley de 29 de Junio de 1911.

...

L) **Recaudación de las contribuciones del Estado en la provincia**, con arreglo a las condiciones que fija esta ley.

...

##### Atribuciones de la Diputación provincial en pleno.

Artículo 115. Corresponde a la Diputación en pleno adoptar los siguientes acuerdos:

..

10. Nomenclamiento y separación del Secretario, Interventor, Depositario y Jefe de la Sección provincial de Presupuestos municipales, y separación, en todo caso, de los funcionarios técnicos y administrativos de plantilla de la Diputación.

Aprobación de los presupuestos y de las cuentas provinciales.

..

#### CAPITULO IV

##### DE LOS PUNCIÓNARIOS PROVINCIALES

##### Sección primera.

##### Del Secretario.

Artículo 135. En cada Diputación y Cabildo insular habrá un Secretario, pagado con los fondos provinciales o insulares, que lo será del Pleno y de la Comisión provincial o del Cabildo insular.

Las funciones del Secretario son dobles: en cuanto forma parte de la Corporación provincial y en cuanto es jefe de los servicios administrativos de la Diputación.

..

Artículo 136. Como miembro de la Corporación provincial, el Secretario tendrá las atribuciones siguientes:

1ª. Asistir, sin voto, a las sesiones del pleno y de la Comisión provincial, dando cuenta de la correspondencia y de los asuntos comprendidos en la convocatoria u orden del día y levantando el acta de cada sesión, que firmará con el Presidente en las del Pleno, y con el Presidente y Vocales en las de la Comisión provincial, para leerla al principio de la siguiente, transcribiéndola en el libro correspondiente, que bajo su responsabilidad custodiará.

2ª **Advertir** a la Diputación, o a la Comisión provincial, y al Presidente en su caso, la **ilegalidad**, si la hubiere de cualquier acuerdo que pretendiesen adoptar, consignando en acta la advertencia, a fin de eximirse de la responsabilidad que en otro caso ha de alcanzarle.

3ª Asistir a todos los actos oficiales de la Diputación y de la Comisión provincial.

4ª Vigilar la ejecución de los acuerdos y gestionar todos los asuntos de la Corporación, siempre que así lo disponga el Presidente, y

5ª Cuidar de la redacción y publicación semestral de los extractos de acuerdos de la Diputación en pleno, y mensual de los de la Comisión provincial.

Artículo 137. Corresponderá al Secretario, como Jefe de los servicios administrativos de la Corporación:

1.º Permanecer en su despacho las horas señaladas para oficina, tanto ordinarias como extraordinarias, salvo las ausencias que exijan sus restantes deberes oficiales.

2.º Dirigir y vigilar a los empleados de la Secretaría, proponiendo las sanciones que procedan, según los Reglamentos de la Corporación.

3.º Preparar los expedientes que han de resolver la Diputación, la Comisión provincial y el Presidente, recabando los informes necesarios, y anotando con su firma las resoluciones y acuerdos que recaigan.

4.º Cuidar de que se expida gratuitamente y en el acto, sin perjuicio del reintegro que corresponda con arreglo a la ley del Timbre, recibo de cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos se presenten, con expresión de los documentos que los acompañen. Constituirá falta grave el incumplimiento de esta obligación.

5.º Certificar de todos los actos oficiales de la Diputación y Comisión provincial, y expedir, con el V.º B.º del Presidente, copias y certificaciones de los documentos y libros encomendados a su custodia.

6.º Redactar una Memoria anual dando cuenta circunstanciada de los servicios de la Diputación y

7.º Custodiar y ordenar el Archivo cuando no existiese funcionario técnico especialmente encargado de este servicio.

Artículo 138. Para ser Secretario se necesita ser español, **varón**, de estado seglar, mayor de veinticinco años, hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener el título de Licenciado en Derecho, no estar comprendido en ninguno de los casos de incapacidad e incompatibilidad y haber acreditado la aptitud legal en la forma que determinará el Reglamento.

Los que a la fecha de la promulgación de este Estatuto ejerzan el cargo de Secretario de Diputación, o figuren en el Cuerpo en concepto de aspirantes, conservarán los derechos adquiridos, aunque no posean la condición de letrado.

El Reglamento fijará las demás condiciones precisas para el ingreso, previa oposición en el Cuerpo correspondiente, el régimen de ascensos, la declaración y provisión de vacantes y la regulación de los derechos pasivos.

En el Reglamento se **procurará fusionar los Cuerpos de Secretarios de Diputaciones provinciales y de Ayuntamientos**, estableciendo reciprocidad de derechos entre los aspirantes y armonizando la autonomía de las Corporaciones provinciales con las garantías legales de capacidad e inmovilidad del Secretario y el respeto a los derechos adquiridos.

..

Artículo 141. El nombramiento de Secretario deberá hacerse por la Diputación en pleno, en sesión extraordinaria convocada al efecto y mediante concurso, sin otra limitación que la de que el elegido pertenezca al Cuerpo correspondiente.

...

Artículo 147. El Secretario, como miembro de la Corporación y Jefe del personal de Secretaria pagado con fondos provinciales, quedará sujeto, en el ejercicio de sus funciones, a la responsabilidad civil, penal y administrativa que legalmente proceda.

### Sección segunda.

#### De los Interventores de fondos provinciales.

Artículo 148. Cada Diputación y Cabildo insular tendrán un Interventor de fondos, encargado de la cuenta y razón y de fiscalizar todo ingreso o gasto hecho por la Corporación.

Cuando dos o más provincias se mancomunen legalmente, la Mancomunidad designará su Interventor entre los de dichas Corporaciones. Si no lo designase, actuará como tal el de la provincia en que radique la capitalidad.

Artículo 149. Serán funciones del Interventor:

1.º Llevar los libros de la contabilidad provincial e informar en los asuntos que tramiten.

2.º Dirigir la oficina de cuenta y razón y la intervención de fondos, y proponer a la Corporación las sanciones que merezcan los empleados a sus órdenes.

3.º Extender los **cargaremes** de las cantidades que ingresen en Caja y los **libramientos** de todos los pagos que hayan de efectuarse, presentándolos a la firma del Presidente, previo examen de los justificantes.

4.º Preparar y conservar los presupuestos ordinarios y extraordinarios y formar las cuentas de presupuestos y de propiedades, las cuentas y balances trimestrales y las liquidaciones generales de cada presupuesto.

5.º Examinar y autorizar las nóminas de los empleados provinciales, tramitar e informar los expedientes de fianzas y reintegros y cumplir cualesquiera servicios que se les ordenen respecto a la contabilidad provincial.

6.º Conservar una de las tres llaves del arca de caudales, asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios, pasar diariamente nota detallada de la situación de los fondos provinciales a la Ordenación de pagos, rendir cuenta justificada de la consignación de material y tornar razón de los ingresos que no se realicen en la misma fecha de su vencimiento.

7.º Cumplir los deberes que impone el artículo 63 del Reglamento de empleados municipales de 23 de Agosto de 1924 en sus números 9, 11, 13, 14, 15 y 17.

8.º Redactar anualmente una Memoria expresiva del estado económico de la Corporación y de las reformas que procedan.

**Artículo 150. El Interventor provincial deberá, bajo su responsabilidad:**

1.º Negarse al pago de gastos que no tengan consignación en presupuestos o que por cualquier otro motivo contravengan alguna disposición legal vigente.

2.º Oponerse a que los fondos y valores provinciales estén en poder de particulares, agentes o representantes, y no en arcas provinciales. No obstante, **podrá la Corporación contratar el servicio de Tesorería con un Banco o Sociedad de Crédito**, debiendo entonces custodiarse en la Diputación los resguardos representativos de los fondos provinciales depositados en la forma que determinará el Reglamento.

3.º *Dar cuenta oficial del retraso que observen en los ingresos, exigiendo que conste en acta.*

**4.º Formular oposición ante la Corporación a que en los pagos sean infringidas las prioridades que se deriven de títulos legítimos preferentes o del carácter inexcusable de las obligaciones.**

*En todos estos casos, el Interventor quedará exento de responsabilidad, que será imputable al Presidente y a la Corporación que haya consumado la ilegalidad, desatendiendo la advertencia.*

*Los Interventores tendrán voz en las sesiones para cumplir las obligaciones que les impone este artículo y para informar, cuando los Diputados soliciten su parecer, debiendo firmar las actas de las sesiones en que hubiesen intervenido.*

**Artículo 151. Para ser Interventor se necesita: ser español, varón, de estado seglar, mayor de veinticinco años, no hallarse comprendido en ninguno de los casos de incapacidad ni incompatibilidad, y pertenecer al Cuerpo de Interventores de la Administración local.**

...

### **Sección tercera.**

#### **De los demás empleados de la Administración provincial.**

...

**Artículo 158. Será aplicable a todos los funcionarios provinciales, incluso Secretario, Interventores, Jefes de Secciones provinciales de presupuestos municipales y depositarios, lo dispuesto en el artículo 43 del Reglamento de empleados municipales.**

..

**Artículo 263. Las Diputaciones abonarán al Estado y a los Ayuntamientos como indemnización de los gastos de administración y cobranza:**

A) Al Estado, cuando en la aportación municipal establecida en el artículo 232 de esta ley figuren recargos o concesiones de impuestos cuya recaudación corra a cargo del Estado, la parte proporcional de indemnización por los gastos de administración y de cobranza que puedan corresponderles con arreglo a lo dispuesto en el artículo 548 del Estatuto municipal.

B) A los Ayuntamientos, por los recargos que autorizan los artículos 235 y 236, **un dos por ciento**, y, en su caso, el recargo que determina el artículo 237.

C) A los Ayuntamientos, en el caso previsto por el apartado E) del artículo 226, un ciento por ciento de lo que se recaude por cédulas personales.

...

## **CAPITULO II**

### **DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE FONDOS**

**Artículo 275. La Comisión provincial acordará cada mes la distribución e inversión de fondos con sujeción al presupuesto y a propuesta del Interventor de la Diputación. Serán preferentemente atendidas las obligaciones legítimas y reconocidas que provengan del año anterior.**

**Artículo 276. Todos los fondos provinciales deberán ingresar en la Depositaria y ser custodiados en la Caja de la Diputación cuyas tres llaves guardarán el Ordenador, el Depositario y el Interventor.**

*Lo mismo se hará con los resguardos representativos de fondos provinciales si se utilizaren los servicios de cuenta corriente de algún Banco o Sociedad de crédito y otros de Tesorería que estuviesen concertados.*

*Queda prohibida la existencia de Cajas especiales.*

**Artículo 277. El Depositario Jefe de la Depositaria provincial es el encargado de la custodia de los fondos de la Diputación, y como tal deberá prestar la fianza que determine la Comisión provincial, que nunca será, inferior al 2,50 por 100 del último presupuesto anual ordinario de ingresos de la Corporación.**

**El Depositario no hará pagos sino en virtud de mandamiento autorizado por el Ordenador y visado por el Interventor**, y efectuará los ingresos mediante la presentación de los oportunos cargaremes, extendidos y firmados por el Interventor, que él, a su vez, deberá firmar también, expidiendo recibo por duplicado, uno de cuyos ejemplares se archivará en la Intervención. En lo no previsto por este artículo serán aplicables los preceptos contenidos en el 82 y siguientes hasta el 86 del Reglamento de Hacienda municipal aprobado por Real decreto de 23 de Agosto de 1924.

### **DE LA CONTABILIDAD DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES**

**Artículo 290. Las Diputaciones provinciales llevarán su contabilidad, por regla general, con arreglo al sistema de partida doble y según modelación uniforme, que el Reglamento determinará, a los efectos de Estadística.**

..

**Artículo 296. El Interventor provincial de fondos formará las cuentas correspondientes a cada año, y el Presidente las someterá, dentro de los dos meses siguientes al ejercicio del cual provengan, al examen y aprobación de la Diputación en pleno, poniendo los documentos justificativos a la disposición de los Diputados. Las cuentas serán tres, a saber: de ingresos, de gastos y de resultas, y se presentarán con justificaciones en forma, acompañadas de los documentos que acrediten su exactitud y legitimidad y guardando la debida separación entre los gastos e ingresos de los presupuestos ordinarios y los que hayan tenido carácter extraordinario, como también entre los de resultas y los correspondientes a ejercicios corrientes.**

## 22.31. Año 1930. Real Decreto número 1495, de 10 de junio de 1930, que aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Depositarios de fondos de administración local

Artículo 1.º *Se aprueba el adjunto proyecto de Reglamento orgánico por el que ha de regirse el **Cuerpo de Depositarios de fondos de la Administración local.***

### **Reglamento orgánico del cuerpo de Depositarios de fondos de administración local.**

#### **CAPÍTULO PRIMERO**

##### **Disposiciones generales**

Artículo 1.º *Tanto las Diputaciones provinciales como los Ayuntamientos, Mancomunidades y Cabildos insulares cuyos presupuestos de ingresos anuales excedan de 100.000 pesetas, tendrán un **Depositario** perteneciente al **Cuerpo**, nombrados por dichos organismos y pagados de sus fondos.*

Artículo 3.º *Los Depositarios de fondos tendrán el carácter de **Jefes de Dependencia** supeditados a la autoridad de la Comisión permanente de la Corporación y, en su nombre, a la del **Alcalde** y a la del **Secretario**, en cuanto es jefe de los **servicios administrativos**, y serán de 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª, 5.ª y 6.ª clase, con arreglo a las siguientes normas:*

*Serán Depositarios de 1.ª clase, con sueldo inicial mínimo de 10.000 pesetas y categoría asimilada a Jefe de Administración, los que desempeñen las Depositarias de las Diputaciones y Ayuntamientos de Madrid y Barcelona.*

*Serán Depositarios de 2.ª clase, con sueldo inicial mínimo de 8.000 pesetas y categoría de Jefe de Negociado de primera clase, los Depositarios de fondos de Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, mancomunidades y cabildos cuyos presupuestos de ingresos excedan de cinco millones de pesetas.*

*Serán Depositarios de 3.ª clase, con un sueldo mínimo de 7.000 pesetas y categoría de Jefes de Negociado de segunda clase, los Depositarios de fondos de las Diputaciones, Ayuntamientos, Mancomunidades y Cabildos cuyos presupuestos excedan de 2.500.000 pesetas.*

*Serán Depositarios de 4.ª clase, con sueldo mínimo de 5.000 pesetas y categoría asimilada de Oficial de Administración de primera clase, los Depositarios de fondos de Ayuntamientos, Mancomunidades y cabildos cuyos presupuestos excedan de 1.500.000 pesetas.*

*Serán Depositarios de 5.ª clase, con un sueldo mínimo de 4.000 pesetas y categoría de Oficial de administración de segunda clase, los que desempeñen las Depositarias de Ayuntamientos, Mancomunidades y Cabildos cuyos presupuestos comprendan desde pesetas 250.000 a 1.500.000.*

*Serán Depositarios de 6.ª clase, con el sueldo mínimo de 2.500 pesetas y categoría asimilada de Oficial de Administración de tercera clase, los que desempeñen las Depositarias de Ayuntamientos, Mancomunidades y Cabildos cuyos presupuestos comprendan desde 100.000 a 250.000 Pesetas.*

Artículo 5.º *Los Depositarios de fondos no percibirán otro sueldo o emolumento de la Corporación que el asignado al cargo, salvo la cantidad que por **quebranto de moneda** se les asigne, y que habrá de ser proporcionada a los ingresos efectivos que hayan de custodiar, así como las que las propias Corporaciones acuerden igualmente, en concepto de gratificación, por los trabajos que les originen los presupuestos extraordinarios que se implanten y sólo durante el periodo de su vigencia y recaudación.*

Artículo 6.º *Los nombramientos de Depositarios de fondos que a partir de la fecha de la publicación de este Reglamento realicen las Corporaciones, serán considerados como interinos, y solo podrán ser ratificados y atribuirles el carácter de propiedad a los que las desempeñen cuando, en virtud de someterse a la prueba de aptitud que se les exija, sean declarados aptos e ingresen, por tanto, en el Cuerpo que se crea por la presente disposición*

Artículo 7.º *La **fianza** que se exigirá a los Depositarios de fondos, tanto municipales como provinciales, para tomar posesión del cargo, será la determinada por el **artículo 277 del Estatuto provincial** vigente y el 47 del Reglamento de Empleados provinciales de 2 de noviembre de 1925, que se entenderán aplicables a todos ellos.*

Artículo 8.º *Las obligaciones y derechos de los Depositarios de fondos serán las mismas que se establecen en los artículos 85 al 88 del Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924; siendo igualmente de aplicación los preceptos contenidos en los artículos 47 al 49 del Reglamento de Empleados provinciales de 2 de Noviembre de 1925 y 276 y 277 del Estatuto provincial, así como por cualquier otra disposición que les sea aplicable, siempre que no se oponga a lo dispuesto en este Reglamento.*

Artículo 9.º *Las Corporaciones interesadas **proveerán a sus Depositarios de fondos del personal y material** que se juzgue necesario para el buen funcionamiento de la oficina, siempre en armonía con la importancia de la misma.*

Artículo 10.º Los Subcajeros, Ayudantes de Caja y Auxiliares de las Depositarias, donde los hubiere, serán designados de entre los funcionarios del cuerpo administrativo de la Corporación; figurarán en su plantilla o escalafón, **serán pagados de sus fondos** y conservarán la categoría que tuvieran asignada.

Estos empleados serán nombrados y cesarán, en su caso, **siempre a propuesta del Depositario**, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 49 del Reglamento de 2 de noviembre de 1925.

Artículo 11. Cualquier **otra persona** que el Depositario designe para que le auxilie, extraña a los funcionarios de la Corporación, **será remunerada particularmente por el Depositario**; no adquirirá derecho alguno como funcionario y necesitará autorización del Presidente de la Corporación para intervenir en los trabajos de la Depositaria.

Artículo 12. En el régimen interior de la dependencia de la Depositaria, el Depositario fijará y ordenará los servicios en la forma que estime más conveniente, siempre en relación con los servicios de la Secretaría y la Intervención y con lo que en definitiva acuerde la Comisión permanente.

Artículo 13. Al **cuerpo de Depositarios de fondos de Administración local** les será de aplicación, como a los Secretarios e Interventores, el Real decreto de 6 de septiembre de 1925 y la Real orden de 11 de diciembre de dicho año y **cuantas disposiciones se hayan dado en materia de colegios oficiales del Secretariado**, y formarán parte de los mismos en iguales condiciones y con los mismos derechos y obligaciones que aquellos, debiendo solicitar su ingreso en la forma establecida para los Secretarios e Interventores.

## CAPÍTULO II

### **De las pruebas de aptitud para el ejercicio del cargo de los Depositarios de fondos de Administración local.**

Artículo 14. En lo sucesivo, para ingresar en el Cuerpo de Depositarios de fondos, será preciso un título de aptitud, que solo podrá obtenerse mediante examen público.

Los exámenes se celebrarán en Madrid, una vez al menos por cada tres años y ante un tribunal compuesto por...

Artículo 15. El programa que ha de servir de base para los exámenes de aptitud se formará por el Tribunal que se nombre, el cual se publicará en la GACETA DE MADRID con tres meses cuando menos de antelación a la fecha en que aquellos se verifiquen.

Las materias que ha de comprender el programa serán: Derecho político, administrativo, Hacienda pública, diferentes sistemas monetarios de España y del extranjero, legislación municipal y provincial, Contabilidad y Teneduría de libros, especialmente relacionada con el Estado, Provincia y Municipio, y legislación vigente sobre Derechos reales, Timbres y Utilidades.

Artículo 16. Para poder solicitar el **examen de aptitud** que se requiere para ingresar en el Cuerpo de Depositarios será indispensable que los solicitantes reúnan alguna de las circunstancias siguientes:

1.ª Poseer un título universitario o académico expedido por Centro oficial del Estado.

2.ª Ser profesor o perito mercantil, Depositario interino o Ayudante de Caja, con cinco años de servicios efectivos en alguna corporación provincial o municipal, Mancomunidad o Cabildo insular, con presupuesto superior a 1.500.000 pesetas.

3.ª Ser Oficial de Intervención municipal o provincial con más de seis años de servicios efectivos y nombramiento en propiedad.

4.ª Pertener al Cuerpo de Auxiliares de Contabilidad del Estado o al de Auxiliares de Hacienda, siempre que hubieren ingresado por oposición.

5.ª Acreditar estar desempeñando la Caja o Cajas auxiliares en Sociedades mercantiles o de crédito, legalmente constituidas en España, siempre que se justifique cuando menos 6 años de servicios efectivos.

Artículo 17. La forma de justificar que se reúnen las circunstancias antes enumeradas, así como la efectividad de los cargos que se aleguen para tomar parte en las oposiciones, se determinarán en la convocatoria que se haga al efecto. Será común a todos los aspirantes, además de la documentación a que se refiere el artículo anterior, acompañar a la instancia solicitando tomar parte en las oposiciones los documentos que acrediten las circunstancias siguientes:

a) ser español, **varón, mayor de 25 años**, que se justificará con la certificación de la inscripción en el Registro civil. Esta edad ha de referirse al momento de comenzar los ejercicios.

b) Haber observado buena conducta, justificada a juicio del Tribunal, previo informe de la Alcaldía.

c) Carecer de antecedentes penales.

ch) No padecer defecto físico que pueda dificultar el ejercicio del cargo.

## CAPÍTULO III

### **Nombramientos. Vacantes. Interinidades. Incapacidades e incompatibilidades.**

Artículo 18. Los Alcaldes y Presidentes de las Corporaciones convocarán a sesión extraordinaria del Pleno para hacer el nombramiento de su Depositario con sujeción al artículo 26 del Reglamento de Empleados municipales de 23 de agosto de 1924.

## CAPÍTULO CUARTO.

### **Escalafón. Concurso.**

Artículo 22. En el término de dos meses, a contar desde la inserción de este reglamento en la GACETA DE MADRID:

A) Los Alcaldes, Presidentes de Diputaciones provinciales, Mancomunidades y Cabildos insulares, comprendidos en el artículo 1º de este Reglamento, remitirán a la Dirección General de Administración, por conducto de los Gobernadores civiles, una relación de servicios de los Depositarios de fondos que en la actualidad estén desempeñando el cargo en propiedad, en la cual se haga constar:

- 1.º La fecha de su nombramiento.
- 2.º Cuantía de la fianza depositada.
- 3.º Tiempo de servicios prestados...
- 4.º Cuantía del presupuesto de la Corporación respectiva...

Artículo 23. Recibidos que sean todos los antecedentes que se reclaman en el artículo anterior, se formará una relación por la Dirección General de Administración, por orden de antigüedad rigurosa, dentro de cada categoría de las que señala el artículo 3.º de este Reglamento.

Artículo 24. Formado así el **Escalafón** o relación de los Depositarios de fondos que desempeña actualmente sus cargos, los de nueva entrada irán ocupando el último lugar de la clase a que tengan derecho por orden de puntuación obtenida en la oposición.

Artículo 28. Los Depositarios de fondos incurrirán en **responsabilidad civil administrativa y penal** según la naturaleza de la falta, omisión o causa que lo motive, siéndoles de aplicación los artículos 233 y 242 del Estatuto municipal, así como el 49 al 55 y el 109 al 113 del Reglamento de empleados municipales de 23 de Agosto de 1924, pudiendo hacer uso de los recursos que la propia Ley y el Reglamento establecen en cada caso.

Artículo 31. Ínterin las Corporaciones municipales, Diputaciones, Mancomunidades y Cabildos, conciertan entre sí o forman un Montepío nacional con la intervención del Instituto Nacional de Previsión, concederán la jubilación, viudedad orfandad en su caso a los que ingresen el cuerpo de Depositario de fondos a partir de la publicación de este Reglamento...

Artículo 32. Las Corporaciones podrán descontar a sus Depositarios de fondos, comprendidos en el artículo anterior, hasta el 5 por 100 de sus haberes, debiendo ingresar dicho tanto por ciento en el Montepío que se forme en su día, si éste se encargara del abono de las pensiones. En caso contrario, las Corporaciones respectivas ingresarán en sus Cajas definitivamente dicho 5 por 100, como compensación al desembolso que les ocasione el abono de los derechos pasivos de los Depositarios de fondos.

Artículo 33. El pago de los haberes activos y pasivos de los Depositarios de fondos será considerado como preferente y se consignará en presupuesto.

#### **DISPOSICIÓN FINAL**

Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan al presente Reglamento; y, para lo no previsto en el mismo, regirá como supletorio el Reglamento de Empleados municipales de 23 de Agosto de 1924; el Reglamento de Empleados provinciales de 2 de noviembre de 1925; el Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924 y disposiciones posteriores, así como las que en lo sucesivo pueden dictarse.

### **22.32. Año 1931. Constitución de 9 de diciembre de 1931**

Artículo 1º

...

La República constituye un Estado integral, compatible con la **autonomía de los Municipios y las Regiones**.

Artículo 8º.

El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las **regiones** que se constituyan en régimen de autonomía.

Los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central.

Artículo 9º.

Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia, y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto.

Los Alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.

Artículo 10.

*Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político administrativos.*

*En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.*

*En las islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias.*

*Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.*

### **22.33. Año 1931. Decreto de 16 de junio de 1931 que revisa normas aprobadas por la Dictadura. (Derogación Reglamento cuerpo de Depositarios)**

Artículo 1.º *Se declaran derogados, sin perjuicio de la firmeza de las situaciones jurídicas creadas a su amparo: ... Real orden de 30 de enero de 1925, sobre alcance derogatorio del Estatuto municipal;...*

Artículo 2.º *Se declaran totalmente anulados, con invalidación de sus consecuencias:....*

Artículo 3.º *Se estiman reducidos al rango de preceptos meramente reglamentarios, válidos si se conforman con el texto de leyes votadas en Cortes: ... Real decreto del 9 de julio de 1924, sobre organización y funcionamiento de Ayuntamientos... Real decreto de 23 de agosto de 1924, sobre procedimiento municipal... **Real decreto de 23 de agosto de 1924, sobre funcionarios municipales; Real decreto de 23 de agosto de 1924, sobre hacienda municipal...** Real orden de 6 de abril de 1925, sobre aclaración del Estatuto municipal... Real orden de 7 de septiembre de 1925, sobre fiscalización por los Interventores de la contabilidad de Mancomunidades... **Reales decretos de 23 de agosto de 1926 y 14 de noviembre de 1929, sobre ingreso en el Cuerpo de Interventores de fondos...** Real orden de 14 de mayo de 1928, sobre régimen de funcionarios municipales... **Real decreto del 10 de junio de 1930, creando el cuerpo de Depositarios...***

Artículo 4.º *Se declaran subsistentes, por exigencias de realidad, quedando a salvo la facultad del Gobierno de la República para modificarlo y a la soberanía del Parlamento, a quien dará cuenta, para resolver en definitiva:... Real decreto de 8 de marzo de 1924, aprobatorio del Estatuto municipal, extendiéndose la subsistencia que se decreta al capítulo VI del título V del libro I de dicho Estatuto municipal, al capítulo I, título VI del libro I y al libro II, y quedando restablecida la vigencia de los títulos I, II, III y VI de la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877; con excepción de los artículos referentes a las Junta de asociados y Alcaldes de barrio, quedando asimismo en suspenso los preceptos que conferían a los Gobernadores y Diputaciones atribuciones jerárquicas o facultades de injerencia en los ayuntamientos, salvo los artículos 179 y 182 y concordantes y 189 que continuarán en vigor y las atribuciones extraordinarias que les confiera el gobierno de la República; ...*

### **22.34. Año 1934. Decreto del Ministerio de la Gobernación de 27 de febrero de 1934. Nombramiento como Interventores a los Depositarios que aprobaron**

*El Decreto de 10 de junio de 1930 que organizó el cuerpo de Depositario de fondos de la Administración local, a base de regular el ingreso de tales funcionarios mediante un examen público, con señalamiento de sueldos mínimos y establecimiento de garantías de inamovilidad, implicaba en su propósito de la modificación, entre otros, del artículo 157 de la ley Municipal, que atribuye a los Ayuntamientos su libre nombramiento y separación, y la del artículo 566 del Estatuto municipal, preceptivo de que las Depositarias podrán estar a cargo de un Concejal o delegarse en un Cajero.*

*Más al ser revisadas las disposiciones de la Dictadura y quedar reducido aquel Decreto orgánico al rango de precepto meramente reglamentario, válido solamente en cuanto se conformara con leyes votadas en Cortes, hubo de ser privado de su aparente eficacia, quedando restablecido expresamente en su vigor el espíritu del mencionado artículo 157 de la ley de 2 de octubre de 1877, que tiene su cabal traducción en el citado artículo 566 del estatuto municipal, ley de la República a partir del 15 de septiembre de 1931.*

*Es lo cierto, sin embargo, al amparo de ese decreto de 10 de junio se crearon derechos a favor de los 124 opositores a plazas de Depositarios, que en los ejercicios realizados al efecto acreditaron su suficiencia. Estos derechos tienen su origen en una relación contractual que se inicia con la convocatoria y se perfecciona con la Orden ministerial que declara la aptitud de esos opositores.*

*Y parece un elemental deber de la Administración no desamparar esas situaciones jurídicas que un criterio de equidad aconseja conciliar en justa medida con el superior interés público de las Corporaciones que para la delicada comisión de manejar sus caudales han menester de un Depositario que, al par de su formación profesional, ofrezca una probidad que corresponde apreciar ampliamente, sin cortapisas, a las Diputaciones y Ayuntamientos, a los cuales no se debe imponer que elijan el custodio de sus fondos entre los cuatro o seis concursantes aptos, sí, pero extraños a su confianza, que rara vez se otorga a los desconocidos.*

*A conseguir tales fines entiende el presente Decreto, orientado en el sentido de poner esos opositores aprobados al servicio de la propia Administración local en destinos que se hallen en consonancia con sus probadas actitudes. Ofrecen para ello ocasión propicia y adecuada el Cuerpo de Interventores de fondos, por tener sus funciones constante y directo enlace con las peculiares de los Depositarios y por ser similar la formación técnica de ambos Cuerpos, ya que son análogos los títulos profesionales que se exigen para tomar parte en las oposiciones para el ingreso en los mismos y comunes las materias que forman el programa de los ejercicios de ambas oposiciones, consistentes en materias de Derecho ....*

*Al dar ingreso en el Cuerpo de Interventores a los Depositarios aprobados, se ha procurado no lesionar los derechos de aquellos, estableciendo que estos solo podrán solicitar, de momento, las Intervenciones de 4.ª y 5.ª clase que, en sucesivos concursos, vayan quedando desiertas por falta de solicitantes del Cuerpo de Interventores...*

*En virtud de las consideraciones expuestas, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y a propuesta del de la Gobernación, Vengo en decretar lo siguiente:*

*Artículo 1.º Se declaran aspirantes al Cuerpo de Interventores de la Administración local los 124 opositores aprobados para el ingreso en el de Depositarios de fondos que publica la GACETA DE MADRID de 31 de julio de 1931.*

*Artículo 2.º Los citados aspirantes solo podrán solicitar y obtener de momento las Intervenciones de 4.ª y 5.ª clase que vayan quedando desiertas en sucesivos concursos por falta de solicitantes del Cuerpo de Interventores.*

*Artículo 3.º Una vez nombrados y posicionados de las mencionadas Intervenciones de 4.ª y 5.ª clase, tendrán los mismos derechos que los ingresados en el cuerpo de Interventores...*

## **22.35. Año 1935. Ley de bases de régimen local de 10 de julio de 1935**

### **BASE XXIII**

#### **De los funcionarios municipales**

*Se estatuye una organización de funcionarios de la Administración municipal en sus diferentes clases.*

*En el plazo máximo de seis meses se formará el Escalafón de cada una de ellas, cuando proceda y en la forma y por los organismos más adelante se indican.*

*El nombramiento de todos los funcionarios compete a las respectivas Corporaciones. Se efectuará siempre por oposición o concurso.*

*Cuando existan Cuerpos o escalafones de funcionarios formados por el Estado no podrán concurrir otras personas que las incluídas en ellos y dentro de sus categorías. Cuando o mientras no existan con respecto a determinada índole de presuntos funcionarios, el concurso u oposición será libre.*

*Tales oposiciones y concursos serán juzgados por Tribunales o Comisiones exclusivamente técnicas, presididos por un representante de la Corporación interesada...*

*Los funcionarios de la Administración municipal, sin excepción, percibirán sueldos o emolumentos de las Corporaciones en cuyos escalafones figure y a las que presten sus servicios.*

*Los créditos devengados por tal concepto conservarán para todos los efectos legales el carácter de preferente que hoy ostentan a tenor de las disposiciones vigentes.*

*Los Ordenadores de pagos serán directamente responsables de cualquier infracción de tal precepto, o sea de cualquier pago que ordenaren sin estar previamente liquidadas todas las obligaciones del personal.*

*Los Ordenadores de pagos, Interventores y Depositarios serán directamente responsables, solidaria y mancomunadamente, de cualquier infracción de tal precepto, o sea de cualquier pago que ordenaren, intervinieren o efectuaren sin estar previamente liquidadas todas las obligaciones de personal.*

*Ninguna plaza de funcionario municipal podrá estar provista interinamente por más de seis meses.*

#### **A) De los Secretarios.**

*Los Secretarios de la Administración local constituyen un Cuerpo de carácter nacional.*

*Este cuerpo se compondrá de tres categorías.*

*Se crea una clase especial de Secretarios para municipios inferiores a 500 habitantes, que no figurarán en el Escalafón general.*

*Se considerarán como secretarios habilitados.*

*Sufrirán un examen ante el Tribunal competente y podrán ser nombrados libremente por los Ayuntamientos, siempre que ostenten el oportuno título*

**B) De los Interventores.**

Los Interventores de fondos de las Administraciones locales constituirán un **Cuerpo nacional** análogo al de los Secretarios. Se denominará **Cuerpo de Interventores del Estado en la Administración local y provincial**. Su nombramiento se efectuará por los mismos organismos y trámites que el de Secretarios. Tendrán el deber de advertir a las Corporaciones las infracciones legales que puedan implicar sus acuerdos en las **cuestiones económicas y de contabilidad**.

El Cuerpo de Interventores estará formado: por los individuos que en la actualidad pertenecen al mismo y por los que ingresen en lo sucesivo...

**C) De los Depositarios.**

Cuando los **presupuestos** de las Corporaciones locales, computados con arreglo al promedio del último quinquenio, **excedan de 400.000 pesetas, al frente de la Depositaria habrá un funcionario que pertenezca al cuerpo de Depositarios de fondos municipales.**

El **Cuerpo de Depositarios** estará formado por los funcionarios que en la actualidad pertenecen al mismo y por los que ingresen en lo sucesivo. Las vacantes se proveerán en forma similar a las de Interventores, siguiéndose igual procedimiento en la formación del Escalafón.

**Los Depositarios ingresados por oposición en el Cuerpo, a los que se refiere el Decreto de 27 de Enero de 1934, en un plazo de seis meses deberán optar por pertenecer a uno de ambos cuerpos de Interventores o de Depositarios.**

**D) de los funcionarios administrativos.**

Por modo análogo a los Escalafones de Secretarios e Interventores se formará el correspondiente a los funcionarios administrativos.

## BASE XXV

*Responsabilidad de las entidades municipales y de sus órganos.*

Serán responsables de los acuerdos adoptados por las Corporaciones municipales las personas que los hubieren votado. **El Secretario y el Interventor, en sus respectivas competencias, tendrán la obligación de advertir a la Corporación las infracciones legales en que puedan incurrir en sus acuerdos.**

En caso de **omitir dicha advertencia los referidos funcionarios, serán directamente responsables**, y en este caso estarán libres de responsabilidad aquellos Concejales que no poseyeren ninguna clase de título académico o profesional.

Cuando, a pesar de la advertencia del Secretario o Interventor, según los casos, fuese adoptado el acuerdo, aquellos funcionarios estaban obligados, bajo su responsabilidad, a ponerlo en conocimiento del Gobernador civil de la provincia, el plazo de quinto día.

**22.36. Año 1935. Ley municipal de 31 de octubre de 1935**

Artículo 83. Como Jefe de la Administración municipal, el Alcalde ejerce las siguientes atribuciones:

1.º Cuidar de que el presupuesto municipal sea aprobado por la Corporación y rendidas las cuentas dentro de los plazos legales.

2.º **Ordenar todos los pagos que se efectúen con fondos municipales.**

3.º Rendir cuentas de la administración del patrimonio municipal y establecimientos que de él dependan.

Artículo 106. Es de competencia especial de la Comisión permanente:

...

3º. El nombramiento de empleados y dependientes municipales, cuando se haga en virtud de oposición o concurso-oposición, así como la adopción de acuerdos sobre jubilaciones, correcciones, excedencias y licencias, cuando excedan de las atribuciones de la Alcaldía.

...

6º. La organización de **los servicios de Recaudación y Depositaria, bajo responsabilidad personal y solidaria de sus componentes.**

## CAPÍTULO VII

## DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

## Sección 2ª. De los Secretarios.

Artículo 171. Los Secretarios de Administración local constituyen un **Cuerpo de carácter nacional ...**

## Sección 3ª. De los Interventores.

Artículo 178. Los Interventores de fondos de la Administración local constituyen un **Cuerpo nacional**, análogo al de los Secretarios, que estará constituido por los funcionarios que en la actualidad pertenecen al mismo y por los que en él ingresen en lo sucesivo, con arreglo a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 179. Los Ayuntamientos cuyos presupuestos anuales, computados por el promedio del último quinquenio, no bajen de 300.000 pesetas tendrán un Interventor en su administración económica. ...

Artículo 181. El ingreso en el Escalafón nacional de Interventores será siempre por oposición. ...

Artículo 183. El nombramiento de Interventor se efectuará por los mismos organismos y trámites que el de Secretarios.

Los Interventores tendrán el deber de advertir a las Corporaciones las infracciones legales que puedan implicar sus acuerdos en las cuestiones económicas y de contabilidad.

#### Sección 4ª. De los Depositarios.

Artículo 184. **El Cuerpo de Depositarios estará formado por los funcionarios que en la actualidad pertenecen al mismo y por los que ingresen en lo sucesivo.**

Artículo 185. Cuando los presupuestos de las Corporaciones locales, computados con arreglo al promedio del último quinquenio, excedan de 400.000 pesetas, **al frente de la Depositaria habrá un funcionario que pertenezca al Cuerpo de Depositarios de fondos municipales.**

Las vacantes se proveerán de forma similar a las de Interventores, siguiendo igual procedimiento en la formación del Escalafón.

#### Sección 8ª. De la Escuela de funcionarios de la Administración local.

Artículo 198. Se creará una **Escuela nacional, denominada Escuela de funcionarios de Administración local, dependiente del Ministerio de Instrucción pública, que expedirá los títulos de capacitación profesional y tendrá los fines siguientes:**

- 1.º La preparación de cuantos aspiren a ser funcionarios administrativos en general de las Corporaciones locales.
- 2.º La preparación de Secretarios e Interventores.
- 3.º La preparación de técnicos auxiliares.
- 4.º Organización de cursillos de perfeccionamiento para funcionarios y particulares.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Cuarta. En el plazo máximo de seis meses se formarán los Escalafones de las distintas clases de funcionarios de la Administración municipal.

Ingresarán en los respectivos Escalafones los funcionarios que en 12 de junio de 1934 se encontraren en alguna de las situaciones siguientes:

- a) Los que desempeñaran destinos en propiedad, sea cual fuere la fecha de su nombramiento...
- b) ...
- c) Los que ostentasen nombramiento con carácter interino, siempre que hubiesen desempeñado sus funciones durante veinticuatro meses, aunque no fueran consecutivos, dentro de los últimos cinco años, en plazas dotadas en presupuesto con asignaciones fijas.
- d) Los funcionarios interinos que llevaran sirviendo un año consecutivo y se encontraran prestando servicio en la indicada fecha.

...

Sexta. Los Depositarios ingresados por oposición en el Cuerpo, a los que se refiere el Decreto de 27 de Enero de 1934, deberán optar, en un plazo de seis meses, por pertenecer al Cuerpo de Interventores o al de Depositarios.

## 22.37. Año 1945. Ley de Base de Régimen Local de 17 de julio de 1945

### BASE 6ª

#### De las atribuciones del Ayuntamiento

II. Son atribuciones de la Comisión Permanente:

- a) La organización de los servicios de recaudación y depositaría.
- c) El nombramiento de funcionarios en virtud de oposición...

### BASE 14

**De las atribuciones del Alcalde**

I. Corresponde al Alcalde como Presidente del Ayuntamiento y jefe de la Administración Municipal:

f) Ordenar los pagos y rendir cuentas de la administración del patrimonio municipal y de la gestión de los Presupuestos.

**BASE 17****Formas de prestación de los servicios municipales**

Los Municipios podrán prestar los servicios de su competencia que no impliquen ejercicio de autoridad mediante convenio con los particulares en forma de concesión, arrendamiento o Empresa mixta.

**BASE 45****Atribuciones del Presidente de la Diputación**

El Presidente de la Diputación tendrá cuantas facultades de gobierno y administración de los intereses peculiares de la Provincia no estén atribuidas de modo expreso a la Diputación, y en particular las siguientes:...

h) Ordenar todos los pagos que efectúen con fondos provinciales y desarrollar la gestión económica conforme al presupuesto aprobado.

**BASE 55****Funcionarios locales**

Al servicio de las Corporaciones locales se ingresará por oposición o concurso.

Corresponde a la Dirección General de Administración Local el nombramiento de Secretario e Interventor. También le corresponderá el de Depositario cuando el presupuesto ordinario de la Corporación exceda de quinientas mil pesetas.

El nombramiento de los demás funcionarios será de la competencia de las respectivas Corporaciones.

...

Sólo formarán escalafones nacionales los funcionarios de la Administración local que lo tienen actualmente constituido.

Los demás funcionarios serán escalonados independientemente por la Corporación a que pertenezcan cuando el número y especialidad de ellos así lo aconsejen.

El ingreso en los escalafones de Secretarios, Interventores y Depositarios se hará mediante oposición, y la obtención del correspondiente título, expedido por el Instituto de Estudios de Administración Local con arreglo a la Ley y el Reglamento por que se rige.

Subsistirán las actuales categorías en dichos escalafones. La Ley fijará los sueldos mínimos.

**BASE 62****Responsabilidad de la Administración, Autoridades y funcionarios locales**

Las Autoridades y funcionarios de las entidades locales estarán sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa por actos u omisiones en el ejercicio de su función.

El secretario y el Interventor incurrirán en responsabilidad si no advierten a la Corporación las manifiestas infracciones legales en que puedan incurrir sus acuerdos.

**BASE 66****Recaudación, contabilidad y rendición de cuentas**

La recaudación de exacciones locales podrá realizarse directamente por arriendo, por concierto o por gestión afianzada.

No podrá suspenderse el procedimiento de apremio, ni de oficio ni a instancia de parte, sino previa consignación de la cuota que se adeude, incrementada en un veinticinco por ciento para compensación de gastos y recargos.

Los Presidentes de las Corporaciones locales, una vez advertidos, en oficio, por los Interventores, serán responsables por su negligencia en el retraso en la expedición de cargos a los recaudadores por la demora en la incoación del procedimiento de apremio y por la injustificada aprobación de expedientes fallidos.

Las Corporaciones locales organizarán los servicios de inspección, investigación y comprobación de exacciones a base de sus funcionarios, a quienes podrá concederse una participación en las cuotas correspondientes.

El importe de las participaciones se distribuirá por una Junta especial entre los funcionarios que intervengan en los servicios de inspección y en las reclamaciones que se promuevan.

Los ingresos y gastos de las Corporaciones locales, incluso los independientes del presupuesto, cualquiera que sea su índole, serán intervenidos y contabilizados. A este efecto se determinarán reglamentariamente las normas complementarias que se estimen necesarias.

La ordenación de pagos habrá de ajustarse a la clasificación que se establecerá en la Ley dividiendo los pagos en preferentes, obligatorios y voluntarios.

*No podrá librarse cantidad alguna de los grupos segundo y tercero sin estar plenamente satisfechas las obligaciones de todo grupo anterior. Dentro de cada grupo la ordenación de pagos tendrá en consideración el orden cronológico con que las respectivas cuentas fueron aprobadas o se produjo la correspondiente obligación.*

*Dentro del primer trimestre de cada año se rendirá la cuenta anual justificada y la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior.*

*La aprobación provisional de las cuentas de los presupuestos locales corresponde a las respectivas Corporaciones. Su aprobación definitiva corresponde a los servicios provinciales de inspección y asesoramiento, cuando se trate de Municipios de menos de veinte mil habitantes, y a la Sección Central de dicho servicio cuando se trate de los demás Municipios o de Provincias.*

*La censura de cuentas implica la facultad de exigir responsabilidades, ordenar reintegros y disponer la rectificación de errores en la medida que se estimare preciso.*

#### **BASE 68**

#### **Inspección y asesoramiento de los organismos locales**

*Dependiente del Ministerio de la Gobernación se constituirá un Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales, al que serán adscritos por concurso funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Secretarios e Interventores con título de Licenciado en derecho o en Ciencias Políticas y Económicas o Profesor Mercantil y más de diez años de servicio en la Administración Central o Local, o funcionarios del Cuerpo Técnico administrativo del Ministerio de la Gobernación, diplomados en el Instituto de Estudios de Administración Local.*

### **22.38. Año 1946. Decreto 25 enero 1946, regula provisionalmente las Haciendas locales**

#### **Ordenación de gastos**

*Art. 253. La intervención informará previamente sobre la procedencia y posibilidad legal de toda propuesta de gastos [...]*

*Los Interventores, en estos casos, harán constar por escrito la advertencia de nulidad.*

*Art. 255. Corresponde la ordenación de pagos a los Presidentes de las respectivas Corporaciones [...]*

*Art. 256. A los efectos de ordenación de los pagos se clasificarán estos en preferentes, obligatorios y voluntarios [...]*

*Art. 257. 1. Los Ordenadores de Pagos, Interventores y Depositarios serán directamente responsables, solidariamente, si ordenaren liquidadas todas las obligaciones de personal, ya se trate de haberes activos o pasivos.*

*2. No podrá librarse cantidad alguna para gastos obligatorios sin estar satisfechas todas las obligaciones de carácter preferente, ni librarse para gastos voluntarios sin que lo estén los obligatorios.*

*3. Dentro de cada grupo, la ordenación de pagos tendrá en consideración el orden cronológico con que las respectivas cuentas fueron aprobadas o en que se produjo la correspondiente obligación.*

*Art 258. [...] 2. Los interventores serán personalmente responsables de toda obligación que reconozcan y liquiden sin crédito previo suficiente, a no ser que, habiendo expuesto por escrito su improcedencia y las razones en que se funden, el Ordenador de pagos disponga la liquidación o el abono, que se realizará bajo la exclusiva responsabilidad del Presidente de la Corporación.*

*Art. 259. 1. No se podrá efectuar por la Depositaria pago alguno o dar salida a los fondos o valores, aunque sea en concepto de formalización de operaciones de Tesorería, sino mediante el oportuno mandamiento, expedido por el Ordenador y visado por el Interventor.*

*2. No se podrá expedir mandamiento de pago si no se cumplen los requisitos siguientes:*

*a) Que exista crédito suficiente.*

*b) Que no se infrinjan las prioridades establecidas en los artículos 254 a 257.*

*c) Que esté debidamente justificada la obligación a que el pago se refiere.*

*3. No se expedirán mandamientos con aplicación a más de un concepto, aunque se trate de un mismo perceptor.*

*4. Los mandamientos serán sentados en el Diario Oficial de Intervención de pagos, después de verificada la operación de Caja, y se conservarán en la Intervención, para unirlos, como justificantes, a la cuenta general del presupuesto.*

*Art. 262. Queda terminantemente prohibido expedir mandamientos de pago con la reserva de «en suspensión» para remediar defectos de previsión, para atender a gastos de atenciones urgentes o por cualquier otro motivo.*

*....*

*Art. 265. Los talones o documentos necesarios para retirar fondos de cuenta corriente o realizar pagos utilizando los servicios de Tesorería contratados, serán firmados conjuntamente por el Ordenador, el Interventor y el Depositario, y*

diariamente se dará cuenta al Ordenador de pagos del importe de los talones expedidos y situación de las cuentas corrientes respectivas.

#### **De la recaudación**

Art. 277. 1. La recaudación de los recursos de las Entidades Locales podrá realizarse directamente por arriendo, por concierto o por gestión afianzada.

2. En todos los casos, el sistema que las Corporaciones adopten deberá organizarse en forma que al Interventor de Fondos ejerza la fiscalización de los servicios.

Art. 278. 1. La administración y recaudación de los recargos sobre Contribuciones e impuestos del Estado corresponde a la Hacienda Pública, a la que las Entidades locales abonarán, como indemnización de los gastos de administración y cobranza:

a) el diez por ciento de las cantidades recaudadas por el recargo sobre la Contribución de Utilidades, Tarifa tercera, en concepto de gestión y liquidación.

b) El cinco por ciento de las sumas cobradas por los demás recargos municipales o provinciales. [...]

4. La Administración del Estado hará mensualmente entrega a las Diputaciones provinciales y a los Ayuntamientos de capitales de Provincia y de las poblaciones mayores de treinta mil almas, y trimestralmente a los demás, de las cantidades disponibles. [...]

Art. 279. 1. En los casos de gestión directa, el Depositario de fondos de la Corporación ejercerá la Jefatura del servicio de cobranza.

2. Las Entidades locales nombrarán a los Recaudadores y Agentes ejecutivos que estimen necesarios, y fijarán el sueldo o premio de cobranza, así como la fianza que deban prestar y demás condiciones que estimen convenientes.

Art. 280. 1. La administración y recaudación directa por el sistema de gestión afianzada exigirá acuerdo de la Corporación en pleno, siendo preceptivo el informe del Interventor.

2. Este afianzamiento se formalizará en escritura pública, que deberá contener:

a) La cantidad mínima de recaudación garantizada por el gestor, que podrá fijarse en cifras absolutas o en una parte alícuota de los valores liquidados cuando la liquidación no dependa directamente del gestor.

b) La naturaleza y cuantía de la fianza que haya de prestarse y las modificaciones en la cantidad afianzada y en la fianza, por las que sobrevengan en los gravámenes.

c) La forma de hacer efectivas las responsabilidades del gestor

d) Las facultades otorgadas al gestor en la propuesta de nombramiento y separación de los empleados del servicio.

e) Los premios que deben abonarse al gestor por la mejora de la recaudación, y, en su caso, el sueldo fijo que se le asigne.

f) La duración del afianzamiento.

g) Los casos de rescisión, y

h) Las demás condiciones que las partes convengan entre sí. [...]

4. Mientras el gestor ejerza el cargo, tendrá el carácter de funcionario de la Administración local, sin que la retribución por tal concepto pueda ser computada a efectos pasivos.

#### **Normas comunes a los sistemas de recaudación**

Art. 283. 1. Los procedimientos para la cobranza de todos los recursos y créditos liquidados a favor de las Haciendas locales serán sólo administrativos y se ejecutarán por sus agentes [...]

2. Las **certificaciones de débitos** de aquella procedencia que expidan los Interventores tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores.

3. Una vez iniciado el procedimiento de apremio contra deudores de la Hacienda local, no podrá suspenderse sino en virtud de orden escrita y expresa del Presidente de la Corporación, que no la dará si no se cumple la condición de que los interesados acompañen a sus solicitudes las cartas de pago justificativas de haber ingresado el importe total del débito y consignado en la Depositaria o en la Caja General de Depósitos el veinticinco por ciento de dicho importe, para garantizar el de los recargos o dietas, costas y gastos, o consignent a su disposición el importe del principal y de su veinticinco por ciento. [...]

Art. 284. Los recaudadores municipales y provinciales serán responsables ante los Presidentes de las Corporaciones locales, y estos, una vez advertidos por escrito por los Interventores de Fondos, lo serán ante la Corporación, por su negligencia o retraso en la expedición de cargos a los recaudadores, por la demora en la incoación del procedimiento de apremio y por la injustificada aprobación de expedientes fallidos.

#### **Inspección de rentas y exacciones**

Art. 293. Las Entidades locales tienen el deber de procurar la regularización y encauzamiento de las fuentes tributarias y el descubrimiento de las ocultaciones y defraudaciones que en las rentas, derechos, exacciones y bienes del Municipio y la Provincia, puedan producirse, mediante la organización de un Servicio de Inspección de rentas y Exacciones.

Art. 294. 1. Corresponde al Presidente de la Corporación la inspección y la iniciativa del Servicio [...]

2. Ejercerá la Jefatura del Servicio el Interventor de Fondos, a cuyo cargo estarán todos los trabajos de organización y coordinación.

Art. 296. 1. El Servicio será organizado por las Entidades locales sirviéndose de sus funcionarios, y se efectuará por el personal inspector designado por la Corporación.

2. Los Inspectores estarán obligados a dar, en el ejercicio de su función, un rendimiento mínimo, que señalará para cada trimestre el Presidente de la Corporación, a propuesta del Interventor de fondos. [...]

Art. 303. 1. Con el fin de estimular y recompensar la gestión inspectora, y para atender a los gastos de personal y material del servicio, se creará en cada Entidad local un «Fondo de Inspección», que se nutrirá con el veinte por ciento, girado por una sola vez, sobre las cuotas descubiertas en virtud de actos de investigación directos y personales de los Inspectores.

2. La expresada participación no tendrá ingreso en el Fondo de Inspección hasta tanto que las liquidaciones hubieran adquirido firmeza y tenido ingreso en arcas municipales o provinciales.

Art. 304. [...] 2. Las cantidades ingresadas en el Fondo se distribuirán por dicha Junta entre los Inspectores y funcionarios que intervengan en la calificación de los actos administrativos derivados de la actuación inspectora en la tramitación [...]

### **Depósito de fondos**

Art. 317. 1. Todos los fondos municipales y provinciales deberán ingresar en la Depositaria y ser custodiados en la Caja de la Corporación, de la cual serán claveros el Ordenador de Pagos, el Interventor y el Depositario.

2. En las Entidades locales de presupuesto ordinario superior a tres millones de pesetas, se custodiará en la Caja de tres llaves, que tendrá en estos casos el carácter de reservada, el metálico que a juicio de la Corporación, previa propuesta del Ordenador de Pagos y dictamen del Interventor, no sea necesario para el servicio diario, así como los valores de poco movimiento o sus resguardos, pudiendo disponerse de una Caja auxiliar para los fondos y valores de las operaciones corrientes.

3. Queda prohibida la existencia de Cajas especiales, no considerándose como tales las cuentas corrientes con Bancos o Sociedades de Crédito debidamente intervenidos.

4. Cuando se contrate el servicio de Tesorería con Banco o Sociedad de Crédito, no podrán permanecer en Depositaria después de terminadas las operaciones del día, mayor suma en metálico que la acordada por el Ordenador de Pagos, previo informe del Interventor y del Depositario.

Art. 318. 1. No se podrá efectuar ninguna entrada de fondos de presupuestos, o de valores independientes o auxiliares, sino mediante la expedición por el Interventor, del correspondiente mandamiento con la debida aplicación, que se sentará en el Diario de Intervención de Ingresos, después de verificada la operación en Caja.

2. Estos mandamientos tendrán adherida la Carta de Pago, que ha de entregarse a la persona que verifique el ingreso, firmando el Depositario el recibí en ambos documentos.

3. Los mandamientos de ingreso se conservarán en la Intervención para unirlos como justificantes a la cuenta general del Presupuesto.

4. Para el ingreso en Caja del producto de la recaudación de los recursos ordinarios, las Corporaciones podrán dictar reglas especiales.

Art. 319. 1. Los ingresos y gastos de las Corporaciones locales, incluso los independientes del presupuesto, cualquiera que sea su índole, serán intervenidos y contabilizados.

2. La función fiscalizadora, a cargo del Interventor comprende:

A) La fiscalización **previa** de todo acto, documento o reclamación que produzca derechos u obligaciones [...]

B) El examen y censura de toda cuenta o justificante de los mandamientos de pago.

C) La intervención formal y material del pago.

D) La intervención de la inversión de cantidades destinadas a realizar servicios, obras, adquisiciones y su recepción.

E) El dictamen sobre procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes.

F) La fiscalización de todos los actos administrativos de gestión de ingresos [...]

G) La expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos.

H) Todas las demás que tengan por objeto fiscalizar la ejecución de los presupuestos [...]

Art. 320. La función contable será realizada bajo la dirección del Interventor, y se manifestará mediante la toma de razón de los derechos y obligaciones reconocidos y liquidados y sus alteraciones [...]

Art. 322. El dictamen del Interventor será emitido antes de la adopción y notificación de los acuerdos, y podrá ser tan amplio como lo exijan los reparos que deba oponer al documento o documentos [...]

Art. 323. *La intervención de las operaciones de Depositaria y de la Recaudación y la dirección de inspección de sus libros de contabilidad, estarán a cargo del Interventor.*

**De las contabilidades auxiliares**

Art. 346. 1. *Los Depositarios de las Corporaciones locales llevarán libros de Caja y Arqueos y los demás auxiliares que se estimen necesarios para mayor detalle de las operaciones realizadas y para la rendición de cuentas. [...]*

**De la rendición de cuentas**

Art. 347. *Para el conocimiento, examen y fiscalización de la gestión económica de las Entidades locales, se rendirán periódicamente las siguientes cuentas:*

- a) *Generales de presupuestos ordinarios y extraordinarios.*
- b) *De la administración del patrimonio.*
- c) *De caudales.*
- d) *De valores independientes y auxiliares del presupuesto.*

Art. 353. 1. *Los Depositarios rendirán, en los quince primeros días de cada trimestre, y por cada presupuesto, cuenta de caudales correspondiente al anterior, a las que servirán de base a las relaciones de cargo y data.*

2. *La primera parte de la cuenta, reflejará la existencia en metálico para el trimestre siguiente, por comparación de los ingresos con los pagos de cada presupuesto ordinario, extraordinario y especial, y a continuación se hará, en su parte segunda, la clasificación de las entradas y salidas por capítulos y artículos de los mismos presupuestos, con la conveniente separación.*

Art. 356. *Rendirán los Depositarios, en el mes de enero siguiente a cada ejercicio, cuentas anuales de valores independientes y auxiliares del Presupuesto, que se justificarán con las relaciones de cargo y data y los mandamientos respectivos de entradas y salidas durante el año.*

## **22.39. Año 1948. Decreto de 29 de diciembre de 1948 por el que se aprueba el nuevo texto del Estatuto de Recaudación**

**Artículo 1º Concepto.**

*Es facultad privativa del Ministerio de Hacienda la gestión recaudadora del haber del Estado y el servicio de recaudación consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente a realizar los créditos reconocidos y liquidados, refiriéndose, por tanto al sujeto obligado al pago al organismo recaudador y a la forma y procedimiento de recaudar.*

**Artículo 2º Objeto.**

*La finalidad del servicio de recaudatorio es la cobranza de:*

- a) *Las contribuciones, impuestos, derechos y recursos del Erario público que figuren en el estado de ingresos del Presupuesto general.*
- b) *Los débitos o descubiertos por otros conceptos.*
- c) *Cuantos se liquide por las oficinas de gestión en virtud de disposiciones emanadas del Ministerio de Hacienda.*
- d) *Las cuotas y créditos de otros organismos del Estado, Provincia, Municipio, Corporaciones o Entidades, cuando así expresamente se disponga por el Ministerio de Hacienda.*

**Artículo 3º Periodos.**

*La acción recaudatoria comprende dos periodos: voluntario y ejecutivo. En el primero, la realización de los créditos se efectúa sin medida alguna coercitiva, dentro de los plazos reglamentarios. En el segundo que se inicia con la correspondiente providencia de apremio, el cobro se obtiene coactivamente, llegándose, en su caso al embargo y adjudicación de bienes del deudor.*

**Artículo 6º Clasificación.**

*Las personas o entidades obligadas al pago de alguna cantidad a la Hacienda, se dividen en cuatro clases:*

- a) *Contribuyentes.*
- b) *Segundos contribuyentes.*
- c) *Responsables directos.*
- d) *Responsables subsidiarios.*

**TITULO PRIMERO  
Organización del servicio  
CAPITULO PRIMERO**

**Órganos centrales, provinciales y locales y su competencia.**

**Artículo 12. Enunciación**

*El servicio recaudatorio estará a cargo:*

- 1º *Del Ministro de Hacienda.*
- 2º *De la Dirección General del Tesoro Público.*
- 3º *De las Delegaciones y Subdelegaciones de Hacienda.*
- 4º *De las Tesorerías de Hacienda.*
- 5º *De las Depositarias-Pagadurías.*
- 6º *De los Inspectores de zonas recaudatorias*
- 7º *Del personal recaudador, constituido por:*
  - a) *Los Recaudadores de Hacienda nombrados por el Ministro.*
  - b) *Las Diputaciones provinciales que soliciten y se les atribuya el servicio, conforme a la Ley de 11 de abril de 1942, y los Recaudadores de zona que ellas designen en sus respectivas provincias.*
  - c) *Los actuales arrendatarios del servicio de los Recaudadores no funcionarios que sean titulares de zona por nombramiento directo del Estado, unos y otros en situación de (a extinguir), a la que pasarán también los Recaudadores de esta clase que aceptaron la continuación en sus propias zonas al encomendarse el servicio a la respectiva Diputación provincial, si se produjese el cese de la Corporación.*

**Artículo 16. Tesoreros**

*Compete a los Tesoreros:*

- 1º *Promover, impulsar y dirigir la recaudación de las contribuciones e impuestos del Estado y la de los demás descubiertos a favor del Tesorero.*
- 2º *Disponer la instrucción de los expedientes para la aprobación de las fianzas de los Recaudadores de Hacienda, sin cuyo requisito no serán posesionados.*
- 3º *Autorizar los documentos que deban servir de cargo a los Recaudadores de Hacienda y a las Diputaciones a quienes se halle encomendado el servicio.*
- 4º *Hacer que la cobranza de las contribuciones; impuestos, rentas y derechos del Estado se realice dentro de los plazos señalados en este Estatuto, proponiendo al Delegado, si fuera necesario, que se proceda contra los funcionarios responsables de la demora.*
- 5º *Acordar el apremio en su único grado contra los contribuyentes morosos.*
- 6º *Remitir a los Recaudadores las certificaciones de descubierto que las Intervenciones de Hacienda deberán expedir una vez transcurrido el plazo voluntario para realizar los respectivos ingresos, en vista de las cuentas de la Hacienda y el Tesorero con sus deudores; las de los Ordenadores de pagos; las de las oficinas de Derechos reales y las que se reciban de otras provincias, ordenadores, a la vez que incoen inmediatamente las correspondientes diligencias de apremio.*
- 7º *Autorizar, conforme al artículo 103 la celebración de las subastas de bienes embargados.*
- 8º *Ejercer la debida vigilancia para que los procedimientos de apremio se sigan y ultimen con rapidez, reclamando noticias frecuentes de su estado, informes de cualquiera transgresión de que se tenga conocimiento y certificación de las diligencias, siempre que se considere necesario, para declarar y exigir responsabilidades por infracciones de la Ley demora u omisiones que se adviertan en la tramitación.*
- 9º *Exigir que los libros y registros del servicio de recaudación se lleven debidamente y que las cuentas se rindan y las liquidaciones se practiquen en los plazos señalados al efecto.*
- 10º *Instruir sin pérdida de momento las diligencias preventivas de los expedientes de alcance a que hubiere lugar contra los encargados de la recaudación.*
- 11º *Posesionar de sus cargos a los Recaudadores de Hacienda, una vez aprobadas las escrituras de constitución de fianza.*
- 12º *Cuidar de que tengan puntual observancia las disposiciones que regulan los derechos y deberes del personal Recaudador; y las obligaciones de los Alcaldes y Concejales en cuanto a la cobranza de los impuestos que se realicen por encabezamiento, proponiendo contra los que las incumplieren la declaración de responsabilidad que corresponda, según se preceptúa en este Estatuto.*
- 13º *Proponer a los Delegados de Hacienda el nombramiento de funcionarios de Cuerpos autorizados, con preferencia los que tengan reconocida la aptitud legal para el cargo de Recaudador; a fin de que se encarguen interinamente de la recaudación y zonas vacantes que no se encomienden a Recaudadores de las limitrofes.*
- 14º *Acordar cuando lo estimen pertinente conforme al número 2º del artículo 32, la sustitución de los Auxiliares nombrados por los Recaudadores.*

**Artículo 17. Depositarios-Pagadores.**

*Compete a los Depositarios-Pagadores:*

- 1º *Recibir el importe de las contribuciones anticipadas por quienes reglamentariamente lo soliciten y se les conceda.*
- 2º *Admitir como encargados de la Caja de efectivos los ingresos en metálicos que realicen los contribuyentes conformes al artículo 50.*
- 3º *Percibir las cantidades que reglamentariamente se les remitan por giro postal.*
- 4º *Ingresar en el Banco de España, en la forma dispuesta en este Estatuto, las cantidades que recauden por los tres conceptos anteriores.*
- 5º *Custodiar en Caja los recibos de las contribuciones e impuestos que reciban de las Administraciones para su entrega a la Recaudación; así como, en tanto tiene lugar su reglamentaria formalización o deban constituir nuevo cargo, aquellos*

que sean devueltos por los Recaudadores.

6º Proponer a los Delegados, bajo su responsabilidad, a uno o dos funcionarios del Cuerpo General Administrativo, adscritos a la Delegación, para que, con el carácter de Auxiliares de Caja le sustituyan y secunden en el manejo y custodia de los fondos de la Caja de efectivo.

**Artículo 19. Personal Recaudador.**

Compete a los Recaudadores:

1º Realizar por sí o por medio de sus Auxiliares la cobranza de todas las cuotas, débitos, recursos, derechos, etc., a que se refiere el artículo segundo.

2º Auxiliar a la Administración económica en la forma que se indica en el apartado quinto del artículo 31.

3º Dictar y firmar por sí mismos, salvo en los casos de ausencia de sus respectivas zonas previo el reglamentario permiso de los Delegados, toda providencia acordando el embargo de bienes y las de ordenación y señalamiento de subastas, sin otra excepción que la que en cuanto a estas últimas se resulten justificada por la inaplazable urgencia de enajenar frutos o productos susceptibles de inmediato deterioro, caso en el cual la providencia correspondiente podrá ser dictada y suscrita por el Auxiliar encargado de la ejecución del procedimiento.

...

**Artículo 23. Determinación de los premios de cobranza.**

1. El señalamiento de los premios de cobranza en periodo voluntario se hará por el Ministerio de Hacienda de forma que, teniendo en cuenta los productos probables por recaudación ejecutiva y compensados los gastos inherentes a la recaudación de cada zona por los conceptos de remuneración de los empleados y agentes auxiliares de la misma, locomoción y estancias, alquileres y material de oficina, extensión de recibos, luz, teléfono y calefacción, seguros de incendio y robo e impuestos derivados de la legislación social a cargo del patrono o empresa, resulte aproximadamente como retribución directa del servicio:

En zonas de 1º categoría, 50.000 pesetas

En zonas de 2º categoría, 40.000 pesetas

En zonas de 3º categoría, 30.000 pesetas

En zonas de 4º categoría, 20.000 pesetas

2. El premio de cobranza periodo voluntario no será inferior al 0,25 por 100.

3. Respecto de las Diputaciones, el premio correspondiente se fijará mediante el tipo único y común para toda la provincia que se deduzca con arreglo al presente artículo.

...

**CAPITULO III**

**Del personal recaudador: su nombramiento, carácter, remuneración, deberes y derechos.**

**Artículo 24. Recaudadores de Hacienda: Quienes pueden concursar.**

1. Los Recaudadores de Hacienda serán nombrados por el ministerio del Ramo mediante concurso.

2. Quienes deseen concursar a zonas de recaudación vacantes, deberán reunir las condiciones siguientes:

1ª Pertenecer en situación activa a alguno de los siguientes Cuerpos del Ministerio de Hacienda: General de Administración de la Hacienda pública, Pericial de Contabilidad, de Contadores del Estado, de Abogados del Estado o de Profesores Mercantiles, con más de cuatro años de servicios al Estado en el Ramo de Hacienda.

2ª Ser varones y mayores de edad.

3ª Hallarse en posesión del certificado de aptitud para el desempeño del cargo de Recaudador, expedido por el Ministerio de Hacienda.

**Artículo 27. Diputaciones recaudadoras.**

Cuando las Diputaciones soliciten y se les encomiende el servicio recaudatorio de sus respectivas provincias en la organización del mismo y en el nombramiento de Recaudadores d zona se observarán las siguientes normas:

**ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO**

Primera.- Las Diputaciones no podrán ceder en arriendo, en ningún caso ni forma, el servicio recaudatorio que se les atribuya, debiendo realizarlo por sí mismas con absoluta independencia de todos los demás, a cuyo efecto lo dotarán de una estructura propia y de contabilidad especial y separada de la de su Hacienda...

**NOMBRAMIENTOS DE RECAUDADORES DE ZONA**

Segunda.- La mitad de las plazas de Recaudación será provista por las Diputaciones entre funcionarios del Ministerio de Hacienda de los Cuerpos a que se refiere el artículo 24, y la otra mitad entre aquellos de sus propios funcionarios idóneos para el cometido recaudatorio y que, al producirse las vacantes, se encuentren en situación activa y cuenten más de cuatro años de servicios a la respectiva Corporación provincial. ...

**FIANZAS DE LOS RECAUDADORES DE ZONA**

Cuarta.- Las fianzas exigibles por las Diputaciones a los Recaudadores serán proporcionales a los cargos de las zonas y se determinarán a base de un porcentaje único para todas ellas, que no podrá exceder del diez, y en función del importe del cargo de cada zona según el promedio del último bienio.

...

**Artículo 31. Deberes del personal recaudador.**

*Sin perjuicio de los deberes determinados y propios que concretamente puedan corresponderles en orden a la forma de cobranza y a la especialidad del procedimiento para realizarla, el personal recaudador tiene además los siguientes:*

*1º Emplear en sus relaciones con el contribuyente la más exquisita corrección.*

*2º Facilitar al contribuyente o a la persona encargada por este de efectuar el pago, la reclamación o no, papeleta impresa con arreglo al modelo número 2, haciendo constar que se ha presentado a pagar consignando la fecha y autorizándola de su puño y letra y con el sello de la oficina recaudatoria cuando, por cualquier circunstancia, no tuviere en su poder la Recaudación el recibo o los recibos solicitados.*

...

*3º Constituir fianzas por escritura pública en la cuantía y condiciones que se preceptúan en el capítulo IV de este Título, a excepción de los funcionarios nombrados interinamente Recaudadores cuando la Dirección General del Tesoro o los Delegados de Hacienda hagan uso, respectivamente, de las facultades concedidas en los apartados 14 del artículo 14 y sexto del 15, los cuales no estarán obligados a prestación de fianza.*

*4º Instalar las Oficinas recaudatorias en sitios convenientes y en locales decorosos y con disposición adecuadas para atender en debida forma a los contribuyentes, participándolo a la Tesorería para su conocimiento.*

*5º Auxiliar a la Administración económica en las diligencias de comprobación e investigación, con arreglo a las disposiciones del Reglamento para el ejercicio de la inspección de la Hacienda pública: practicar las notificaciones, requerimientos y demás servicios de rápida y expedita ejecución que hayan de cumplimentarse dentro de las respectivas zonas, en forma y medida que no entorpezcan la eficacia de la gestión recaudatoria, y en general, desempeñar los servicios de colaboración que por razón de su cargo, tuvieren preceptivamente atribuidos o la propia Administración le encomiende. Estas funciones podrán ejercerlas también los Auxiliares de los Recaudadores bajo la exclusiva responsabilidad de éstos.*

*6º Abonar el costo de la extensión o confección de los recibos y patentes de recaudación ordinaria y accidental.*

*7º Los Recaudadores tienen la obligación de residir dentro de la zona en que actúen, y no se ausentarán de ella sin el permiso previo del Delegado de Hacienda, que podrá concederlo por término de treinta días como máximo, dando conocimiento a la Dirección General del Tesoro. En este caso será requisito indispensable que designen, bajo su responsabilidad, la persona que haya de sustituirles.*

*8º Ampliar la fianza, si ésta por cualquier causa, no fuere suficiente a garantizar el cargo o llegara a disminuirse.*

#### **Artículo 32. Derecho del personal recaudador.**

*En el ejercicio de sus funciones, el personal recaudador tiene los siguientes derechos:*

*1º En caso de translación a otra zona de la propia o distinta provincia, y siempre que la fianza que tenga prestada no resulte afecta a responsabilidad por cualquier concepto, les será válida la misma fianza, ampliándola en la cantidad necesaria si así lo exigiese el nuevo cargo.*

*2º Nombrar; bajo su exclusiva responsabilidad y sin personalidad alguna para con la Hacienda, sus propios auxiliares, comunicando los nombramientos a las Tesorerías, a fin de que estas oficinas los den a conocer a las Autoridades municipales y judiciales y les provean de los documentos de identidad necesarios para su debido reconocimiento por los contribuyentes.*

*Los tesoreros, si en algún caso lo creyeren justificado, podrán rehusar el nombramiento que se les comunique, sin perjuicio de que cuando juzguen que alguno de los Auxiliares nombrados y aceptados no ejerce debidamente sus funciones lo adviertan así al Recaudador de quien dependa, para que inmediatamente nombre otro en su reemplazo. Dichos Auxiliares tendrán el carácter de Agente de la Autoridad.*

*3º Sustituir con valores distintos, en todo o en parte las fianzas que tengan constituidas, mediante el otorgamiento de escritura pública aprobada por la Delegación de Hacienda.*

*4º Que se persigan de oficio los insultos, injurias y amenazas que se le dirijan e infieran en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de ellas...*

*5º Que se acuerde de oficio, dentro de los plazos reglamentarios y con arreglo al procedimiento que se cita en el capítulo siguiente de este título, su solvencia para con la Hacienda al terminar su cometido y consiguientemente, la liberación y devolución de su fianza.*

*6º Los funcionarios de Hacienda nombrados Recaudadores a virtud de concurso, ya por el Ministerio del Ramo o por la respectiva Diputación concesionaria del servicio, y los que sean designados Jefes del mismo por dichas Corporaciones...*

### **CAPITULO IV**

#### **Fianzas, posesiones, traslados, suspensiones, ceses y solvencia de los Recaudadores**

#### **Artículo 34. Obligatoriedad de las fianzas.**

*Para el desempeño del cargo de Recaudador será necesaria la prestación de fianza.*

...

### **TITULO II**

#### **De los procedimientos de recaudación**

#### **CAPITULO PRIMERO**

#### **Recaudación por ingreso directo**

**Artículo 48. Plazo.**

*El plazo voluntario para realizar los ingresos directos será el que marquen los reglamentos de cada ramo, y en su defecto, el de quince días a partir de la fecha en que, previa toma de razón de las liquidaciones respectivas por las intervenciones que deberá tener efecto dentro de los diez días siguientes al recibo de las mismas en estas Dependencias, se notifique a los obligados al pago la liquidación cuyo ingreso deban verificar. En la notificación se consignará la advertencia de que una vez transcurrido el plazo de ingreso voluntario se expedirá certificación del descubierto para su exacción por la vía de apremio.*

**Artículo 49. Formas.**

*La recaudación por ingreso directo podrá realizarse en cualquiera de las formas siguientes:*

*1º En la Caja provincial de efectivo a cargo de los Depositarios-Pagadores de las Delegaciones o Subdelegaciones de Hacienda.*

*2º Giro postal.*

*3º En el banco de España o en las Cajas de las Depositarias-Pagadurías especiales.*

*4º Por descuento o retención del estado al efectuar pagos verificándose siempre mediante ingreso en formalización que compense análoga percepción en el correspondiente libramiento.*

...

**CAPITULO V****De la recaudación en el periodo ejecutivo por valores en recibo****SECCIÓN PRIMERA****Prescripciones Generales****Artículo 74. Declaración del apremio.**

*1. Tan pronto como las Tesorerías reciban las relaciones de deudores a que se refiere el artículo 67 (modelo número 12), los tesoreros dictarán en cada relación la providencia que en el propio modelo se consigna declarándolos incurso en el apremio de único grado con el recargo del 20 por 100.*

...

**Artículo 75. Reducción del recargo.**

*1. El recargo de apremio del 20 por 100 recaerá sobre el importe total del débito, pero si satisface este del día 21 al último, ambos inclusive del tercer mes del trimestre a que corresponda, el recargo se reducirá al 10 por 100.*

*2. Para que los contribuyentes puedan satisfacer sus débitos con el recargo del 10 por 100 únicamente y durante los expresados días, será preciso que el pago se realice en las Oficinas recaudadoras de las capitales de zona, las cuales habrán de permanecer abiertas en ese transcurso y para tales efectos seis horas diarias.*

**Artículo 173. Inalterabilidad de los pliegos de cargos.**

*Una vez firmado el recibí de los valores, no podrán admitirse enmiendas en los pliegos de cargo, ni abono alguno que minore su importe total. Si, previo el oportuno expediente justificativo procediese alguna rectificación, ésta se hará constar por diligencia en el mismo pliego a que afecte, con censura de la Intervención, pero sin alterar las cifras primitivas.*

...

**CAPITULO II****De los libros****Artículo 179. Enumeración de los que deben llevarse por las Tesorerías.**

*Las Tesorerías están obligadas a llevar los siguientes libros:*

- a) Libro de cuentas corrientes por recaudación mediante valores en recibo.*
- b) Libro de cuentas corrientes por recaudación en virtud de certificaciones de apremio.*
- c) Libro de cuentas corrientes por efectos.*
- d) Registro general de certificaciones de débitos por todos conceptos, para la incoación del procedimiento de apremio.*
- e) Registro de anticipaciones de cuotas.*
- f) Registro de altas de recaudación accidental.*
- g) Registro de bajas comunicadas por valores en recibo.*
- h) Registro general de expedientes de adjudicación de fincas a la Hacienda.*
- i) Registro general de expedientes de fallidos.*
- j) Registros de facturas de valores recibidos de otras zonas o provincias, y de los remitidos asimismo a zona o provincia distinta.*
- k) Registro de relaciones de contribuyentes para la ampliación de datos.*
- l) Registro de representantes de hacendados forasteros y*
- m) Registro de solicitudes de remoción de obstáculos en la función recaudatoria.*

...

**CAPITULO III****De las cuentas y liquidaciones****Artículo 182. Competencia de las Tesorerías.**

*Toda cuenta de gestión recaudatoria de tributos del Estado deberá ser rendida ante la correspondiente Tesorería de hacienda.*

**Artículo 183. Cuentas a rendir por los recaudadores.**

1. El personal recaudador enunciado en el artículo 12 de este Estatuto viene obligado a rendir cuentas de su gestión, una por valores en recibos y otra por certificaciones de débito siempre que las autoridades económicas superiores se lo exijan, y de modo regular en los meses de enero y julio de cada año con respecto al semestre anterior.

...

**TITULO V**

**Del abono de premios de cobranza: recompensas; excedentes de recargos y declaraciones de utilidades de los Recaudadores.**

**CAPITULO I**

**Abono de premios de cobranzas**

**Artículo 194. Liquidación y pago trimestral.**

1. Las liquidaciones correspondientes a los premios de cobranza que, según el señalado a cada zona o provincia, devenguen trimestralmente los Recaudadores o Entidades encargadas de la recaudación por los ingresos efectuados en el Tesoro procedentes del periodo voluntario, serán practicadas por las Tesorerías de Hacienda, censuradas por las Intervenciones y remitidas por conducto de los Delegados o Subdelegados de Hacienda a la Dirección general del Tesoro, dentro precisamente del siguiente mes a la terminación de cada trimestre, como base para la expedición de los oportunos mandamientos centrales de pago, que se harán efectivos en la Depositaria-Pagaduría de la delegación respectiva.

2. Siempre que entre los Recaudadores perceptores acogidos al sistema de fianza colectiva existiese alguno incurso en responsabilidad por perjuicio de valores, el depositario-Pagador efectuara con respecto al mismo la retención y depósito del 10 por 100 del correspondiente premio, conforme a lo dispuesto en el artículo 205

**CAPITULO II**

**Recompensas por incremento en la recaudación**

**Artículo 195. A los Recaudadores.**

1. Se considerará meritorio el hecho de alcanzar, mantener o superar en recaudación voluntaria el 95 por 100 del total importe de los cargos formulados durante cada año por ordinaria y accidental, o sea de la cuantía con que estos cargos figuren en sus correspondientes cuentas de gestión, así como el de incrementar en quince unidades el porcentaje medio de análoga recaudación del bienio anterior; aunque el resultante en el año de que se trate sea inferior al 95.

2. En ambos casos, los respectivos Recaudadores tendrán derecho a una recompensa especial, consistente en el 0,25 por 100 de la suma total recaudada en periodo voluntario en las zonas en que tal resultado se logre, siempre que no hayan sido objeto de corrección alguno dentro del año de que se trate y en relación con esas mismas zonas.

...

**DISPOSICIÓN FINAL**

Quedan derogadas todas las disposiciones dictadas en materia de recaudación con anterioridad al presente estatuto.

**22.40. Año 1950. Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945**

**CAPÍTULO III**

**Atribuciones de las Autoridades y de los Organismos municipales**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Atribuciones del Alcalde**

Artículo 116. **Corresponderá al Alcalde**, como Presidente del Ayuntamiento y Jefe de la Administración municipal:

...

f) **ordenar los pagos** y rendir cuenta de la administración del patrimonio municipal y de la gestión de los presupuestos;

**LIBRO SEGUNDO**

**Organización y administración de las Provincias**

Artículo 266. **El Gobernador civil es presidente nato de la Diputación Provincial...**

...

Artículo 268. **El Presidente de la Diputación** tendrá cuantas facultades de gobierno y administración de los intereses peculiares de la provincia no estén atribuidos de modo expreso a la Diputación, y en particular, las siguientes:

.....

- j) **ordenar todos los pagos** que se efectúan con fondos provinciales y desarrollar la gestión económica conforme al Presupuesto aprobado;
- k) **formar los Presupuestos** ordinarios y extraordinarios y organizar los servicios de Recaudación y Depositaria.

Artículo 271. En la Zona de las Provincias respectivas, las Diputaciones podrán realizar el servicio de recaudación de las Contribuciones del Estado. Las condiciones del servicio serán fijadas por el Ministerio de Hacienda, conforme a la legislación aplicable.

### **LIBRO TERCERO**

#### **Disposiciones comunes a la organización y la administración de Municipios y Provincias**

### **TÍTULO TERCERO**

#### **De los funcionarios de Administración local.**

...

Artículo 322. **Los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, así como los Directores de bandas de música civiles, constituyen Cuerpos de carácter nacional**, dependientes de la Dirección General del Ramo y que estarán integrados por los funcionarios que los forman en la actualidad y por los que ingresen en lo sucesivo con el arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 323.1. **El nombramiento de funcionarios, excepto el de Secretario, el Interventor y el Depositario, será de la competencia de las respectivas Corporaciones.** Se efectuará siempre por oposición o por concurso, juzgados por **Tribunales** o Comisiones de carácter técnico-administrativo, que presidirá un representante de la Corporación interesada...

Artículo 324. **El Instituto de Estudios de Administración local otorgará los títulos profesionales que habiliten para el desempeño de los cargos de Secretario, Interventor y Depositario** y los de Oficiales técnico-administrativos de las Corporaciones, excluidos, por lo que respecta a estos últimos funcionarios, los Municipios de menos de 3000 habitantes.

Artículo 325. **Las Corporaciones locales formarán escalafones de todos los funcionarios cuyo nombramiento les compete**, cuando el número y especialidad de ellos así lo aconseje,...

Artículo 329.1. **Todos los funcionarios percibirán sueldos o emolumentos de las Corporaciones en que presten sus servicios.**

5. **La cuantía de los sueldos mínimos de los Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de las Diputaciones provinciales será la que corresponda a los mismos cargos del ayuntamiento de la capital de la Provincia...**

#### **Capítulo II. De los Cuerpos nacionales de Administración local.**

### **SECCIÓN PRIMERA**

#### **Normas generales**

Artículo 338.1. **El ingreso en el Cuerpo de Secretarios, Interventores y Depositarios se hará mediante oposición para el acceso a los cursos convocados por la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos**, y que, una vez aprobados, habilitarán para obtener título expedido por el Ministerio de la Gobernación, con arreglo a la Ley fundacional del Instituto de Estudios de Administración local y a su Reglamento.

3. **Para desempeñar el cargo de Secretario, Interventor o Depositario se necesita: ser español, varón, mayor de veintitrés años**, hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no estar comprendido en ningún caso de incapacidad o incompatibilidad y pertenecer al respectivo cuerpo Nacional en su categoría correspondiente.

### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **De los Secretarios**

Artículo 341.1. **Los Secretarios de Administración local son miembros de la Corporación respectiva y Jefes de las dependencias y servicios generales y de todo el personal, sin perjuicio de las atribuciones peculiares que corresponden a los demás jefes en sus propios cometidos.** Ejercerán su misión tanto con respecto de la corporación en el pleno como de las Comisiones y de la Presidencia, teniendo en especial las siguientes funciones:

A) de asesoramiento de la Corporación y de su Presidente.

B) de fedatario en todos los actos y acuerdos.

2. **En los Ayuntamientos donde no exista el cargo de Interventor, estarán atribuidas a los Secretarios las funciones correspondientes al mismo.**

### **SECCIÓN TERCERA**

#### **De los Interventores de fondo.**

Artículo 344.1. **Los Interventores de Fondos de Administración local asesorarán a las Corporaciones respectivas en materia económica y financiera**, actuarán como fiscalizadores de la gestión de los intereses de dicho orden y ostentarán la jefatura inmediata de los servicios establecidos al efecto y del personal adscrito a los mismos.

2. El interventor deberá, bajo su responsabilidad:

1.º Negarse al pago de gastos que no tengan consignación en Presupuesto o que por cualquier otro motivo contravengan alguna disposición legal vigente.

2.º Oponerse a que los fondos y valores de la Corporación estén en poder de los particulares, agentes o representantes, y **no en las arcas de la entidad**. No obstante, podrá ésta contratar el **servicio de tesorería con un establecimiento bancario** o Sociedad de crédito, debiendo entonces custodiarse en la Corporación los resguardos representativos de los fondos depositados, en la forma que determine el Reglamento.

3.º Dar cuenta oficial del retraso que observe en los ingresos, exigiendo que conste en acta.

4.º Formular oposición a que en los pagos sean infringidas las prioridades que se deriven de títulos legítimos preferentes o del carácter inexcusable de las obligaciones.

3. En los anteriores casos, **el Interventor quedará exento de responsabilidad**, la cual será imputable al Presidente y a la Corporación **que hayan asumido la ilegalidad, desatendiendo la advertencia**.

Artículo 345.3. El **sueldo mínimo del Interventor** se cifrará en el noventa por ciento del mínimo legal del asignado al **Secretario** de la Corporación local en que preste sus servicios.

#### **SECCIÓN CUARTA** **De los Depositarios de fondos**

Artículo 347.1. Cuando el **Presupuesto ordinario de una Corporación local exceda de quinientas mil pesetas, al frente de la Depositaria habrá un funcionario**, perteneciente al Cuerpo nacional respectivo, el cual estará encargado de la custodia de los fondos y valores de la Entidad y de la **Jefatura del Servicio de Recaudación**.

2. Las categorías del Cuerpo de Depositarios será iguales a las establecidas para el de Interventores.

3. El **sueldo mínimo de los Depositarios** de Administración local se cifrará en el **ochenta por ciento del mínimo legal asignado al Secretario** de la Corporación en que presten sus servicios.

Artículo 348.1. El Reglamento de Funcionarios de administración local, regulará cuanto se refiere a la **fianza** que habrá de constituirse en metálico, valores del Estado o de la propia corporación, en garantía hipotecaria... Sin embargo, **podrá reglamentarse la constitución, con carácter obligatorio, de un sistema de fianza colectiva con responsabilidad solidaria para todos los Depositarios en servicios**.

2. Igualmente se regulará en especial lo relativo al **quebranto de moneda**, fijándose en tanto por ciento con arreglo a una escala determinada en relación con la cuantía de los Presupuestos respectivos, y cuyo total no podrá exceder de un veinte por ciento del sueldo mínimo que corresponda al Depositario, con las siguientes adaptaciones.

#### **TÍTULO CUARTO** **Del servicio de inspección y asesoramiento**

Artículo 354. Se crea en el Ministerio de la Gobernación, y afecto a la Dirección General de administración local, **el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales**, investido de las funciones siguientes:

a) asesorar a las entidades municipales y provinciales.

b) inspeccionar su funcionamiento.

c) censurar y aprobar definitivamente las cuentas de los presupuestos locales.

Artículo 356.1. La inspección de las Entidades locales tiene por objeto comprobar si cumplen debidamente los fines que les están encomendados a cuyo efecto podrá exigírseles el envío periódico de datos y estadísticas y se les girarán visitas relacionadas con el desenvolvimiento de sus actividades administrativas y económicas.

Artículo 359.1. La Jefatura Superior del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales corresponde al **Director general de Administración local**.

4. En la función de asesoramiento colaborarán con el servicio, el Instituto de Estudios de Administración local y los Colegios nacionales y provinciales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local.

Artículo 413.1. Serán responsables de los acuerdos de las Corporaciones locales las personas que los hubieran votado.

2. El Secretario y el Interventor, dentro de sus respectivas esferas de acción, incurrirán en responsabilidad si no advierten a la Corporación las manifiestas infracciones legales en que puedan incurrir con sus acuerdos.

3. Dichos funcionarios podrán advertir la ilegalidad de los acuerdos que pretenden adoptarse, mediante nota en el expediente, antes de dar cuenta a la Corporación. Podrán asimismo solicitar que un expediente o propuesta que les sobre la Mesa hasta la próxima sesión, cuando por la índole del asunto tuvieran dudas sobre la legalidad del acuerdo.

4. Sí, **no obstante la advertencia** del Secretario o del Interventor, según los casos, fuese tomado el acuerdo, aquellos funcionarios estarán obligados, bajo su responsabilidad, a remitir al Gobernador civil de la Provincia, en plazo de tercer día, certificación del acuerdo adoptado y de la advertencia formulada. Si se tratare de acuerdos relativos a materias económicas, será también notificado el Delegado de Hacienda.

## **22.41. Año 1952. Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local**

Artículo 20.

2. *Corresponderá a la Dirección General de administración local el nombramiento de secretarios, jefes de secciones provinciales de Administración Local, interventores y depositarios pertenecientes a los cuerpos nacionales...*
3. *Los demás funcionarios de Administración local será nombrados por la corporación respectiva.*

Artículo 21.

1. *Todo nombramiento en propiedad deberá ser conferido previa oposición o concurso juzgados por el tribunal o comisión calificadora reglamentariamente constituidos.*

Artículo 100.

1. *Los funcionarios de Administración local estarán sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal, por actos y omisiones en el ejercicio del cargo, o que afecten a su condición de funcionario.*
2. *Los jefes superiores o inmediatos quedarán libres de responsabilidad siempre que la falta proceda de negligencia o malicia de un subordinado en la parte de servicio que le esté directamente encomendada, salvo que aquellos hubieren omitido la debida vigilancia respecto de los actos del inferior.*

**Título II**  
**De los funcionarios integrados en cuerpos nacionales**  
**Capítulo primero**  
**De los secretarios**  
**Sección 3**  
**Funciones del secretario.**

Artículo 140

1. *El Secretario, bajo la superior autoridad del Presidente de la Corporación, tendrá el carácter y las funciones de:*
  - a) *Miembro de la Corporación;*
  - b) *Fedatario de todos los actos y acuerdos;*
  - c) *Asesor de la Corporación, Comisiones y Presidencia;*
  - d) *Jefe de las dependencias y servicios generales, y de todo el personal;*
  - e) *Jefe directo de la Secretaría y servicios jurídico-administrativos*
2. *Los Secretarios de Madrid y Barcelona tendrán tratamiento de Ilustrísima y los de las demás capitales de provincia, tratamiento de Señoría. Los de diputaciones provinciales tendrán el mismo tratamiento que el de la capital.*

**Capítulo segundo**  
**De los Interventores**  
**Sección 4**  
**Funciones de Interventor de fondos**

Artículo 159.

*Como asesor de la Corporación en materia económica financiera corresponderán al Interventor las siguientes funciones:*

1. *Formar el anteproyecto general de presupuesto y asistir, con el Secretario, a la Presidencia en la redacción del proyecto, conservar los aprobados, tanto ordinarios como extraordinarios; preparar y redactar las cuentas de presupuestos y administración del patrimonio, e informar, previo su examen, las de caudales y valores independientes y auxiliares del presupuesto que rinda la depositaría.*
2. *Llevar los libros de contabilidad, tanto obligatorios como auxiliares y registros, y la cuenta y razón, así de ingresos como de gastos que muestren en todo momento la situación de los respectivos créditos del presupuesto.*
3. *Expedir los mandamientos de ingreso de todas las cantidades que hayan de tener entrada en caja; redactar los de pago de cuantos hayan de efectuarse, imputándolos a los capítulos, artículos y conceptos respectivos; presentar los segundos a la firma del ordenador, y los primeros cuando éste lo considere pertinente.*
4. *Informar en los expedientes de concesión de créditos, y en los de modificación por habilitación o suplemento de los que figuren en presupuesto.*
5. *Dictaminar en los expedientes que se instruyan para apelar al crédito público.*
6. *Evacuar y los informes y cumplir los servicios que se le encomienden respecto a la administración económica y contabilidad, en cumplimiento de la Ley y de sus Reglamentos.*

Artículo 160

*En su misión fiscalizadora de la gestión de los intereses locales de orden económico y financiero, competará al Interventor:*

1. *Verificar la recepción, examen y compulsas de todos los documentos que puedan constituir obligación de pago, requisitarlos y tomar razón de ellos, si así procediese.*
2. *Dictaminar las peticiones de reconocimiento de créditos con examen del derecho de los reclamantes y efectuar la liquidación para fijar la naturaleza, legitimidad y cuantía de las obligaciones de pago.*

3. Tramitar e informar los expedientes de fianzas y reintegros y proponer las medidas que hayan de adoptarse para asegurar la responsabilidad de los funcionarios y particulares a quienes pueda ser exigida.
4. Censurar los expedientes de devolución de ingresos indebidos y de toda clase de reintegros.
5. Examinar y requisar las nóminas, listas de jornales, facturas, certificaciones y, en general, todos los documentos que motiven pago en armonía con los créditos del presupuesto y sus bases de ejecución.
6. Proceder a la recepción, examen y censura de las cuentas de los libramientos expedidos «a justificar» y reclamar a su vencimiento, con nota conminatoria, las que dejen de presentarse.
7. Comprobar las listas y facturas de depositaria y las operaciones aritméticas que reflejen y formular, en su caso, los reparos a que hubiere lugar.
8. Examinar los justificantes unidos a los mandamientos de pago y conservarlos para la formación de las cuentas generales de presupuestos.
9. Dictaminar en el aspecto económico acerca de la implantación o reforma de servicios, cuando no tengan créditos autorizados o sean insuficientes.
10. Informar en los expedientes sobre arriendo, concierto o gestión afianzada de cualesquiera recursos ordinarios o extraordinarios.
11. Proponer a la Corporación o a su Presidente las medidas oportunas para aumentar los ingresos.
12. Tomar razón de los ingresos que no se realicen en la fecha de su vencimiento, procurar que se hagan efectivos y proponer las correcciones disciplinarias procedentes.
13. Propulsar las operaciones para el reconocimiento y liquidación de los derechos de la hacienda local.
14. Expedir las certificaciones de descubierto para proceder por vía de apremio contra quienes dejaren de presentar las cuentas de libramientos «a justificar», y las demás que procedan por recursos, débitos de contribuyentes directos o subsidiarios o reintegros por saldos deudores.
15. Librar las certificaciones de alcances para que se siga el procedimiento correspondiente.
16. Formular advertencia de ilegalidad, dentro de su esfera de competencia, en los actos y acuerdos que se pretenda adoptar.
17. Todas las demás funciones encaminadas a la defensa de la hacienda local.

#### Artículo 161

Como Jefe inmediato de los servicios económicos, corresponderá al interventor:

1. Informarse de los actos y documentos que se relacionan con los servicios económicos a su cargo.
2. Conservar, como clavero, una de las tres llaves de la caja reservada de caudales y valores para asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios y suscribir las actas de los mismos, en las que hará constar las observaciones o reparos oportunos.
3. Comprobar los partes diarios de la situación de la caja que rinda el depositario al ordenador de pagos.
4. Autorizar con su firma los talones de las cuentas corrientes que la Corporación tenga abiertas en establecimientos bancarios.
5. Intervenir todas las operaciones de ingresos y pagos de la depositaria y de la recaudación y dirigir e inspeccionar sus libros de contabilidad.
6. Llevar un libro de inventario descriptivo de los bienes, valores y derechos de la Corporación, así como de sus rectificaciones anuales y comprobaciones.
7. Velar por la mejor organización y coordinación del Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones.
8. Facilitar al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento los datos que reclame y exhibirle los libros y expedientes relacionados con los servicios económicos de la Corporación.
9. Redactar anualmente una memoria, que será entregada a Secretaría General, expresiva del estado económico de la Corporación, indicando las reformas que, a su juicio, procedan en este aspecto.

**Capítulo tercero**  
**De los Depositarios**  
**Sección 1**  
**Depositarias**

#### Artículo 166.

Todas las Corporaciones locales cuyo presupuesto ordinario exceda de dos millones de pesetas tendrán una depositaria, cuyo desempeño corresponderá a un funcionario del Cuerpo Nacional de Depositarios de Fondos de Administración local.

#### Artículo 168.

Las corporaciones locales no obligadas al sostenimiento de una plaza de Depositario del Cuerpo Nacional podrán crear el cargo en la plantilla de sus funcionarios administrativos, o habilitar para el desempeño de tales funciones a un vecino apto, de arraigo en la localidad y de reconocida solvencia, o encargar de ellas a uno de los miembros electivos de la propia corporación.

**Sección 3**  
**Funciones del Depositario**

*Artículo 172*

1. *El Depositario asumirá el manejo y custodia de los fondos y valores de la entidad, así como la jefatura de los servicios de recaudación, con el carácter de Jefe de dependencia.*
2. *Salvo las prerrogativas que correspondan al Secretario como Jefe de personal, estarán a las órdenes inmediatas del Depositario los agentes ejecutivos, habilitados, pagadores de jornales y todos los funcionarios de su oficina, así como el personal de las cajas auxiliares que existan en dependencias o servicios de la Corporación.*

*Artículo 173*

1. *Las corporaciones facilitarán a sus depositarios de fondos el personal y material precisos para el buen funcionamiento del servicio, en armonía con su importancia.*
2. *En las corporaciones cuyos presupuestos excedan de cuarenta millones de pesetas, habrá, para el servicio de caja, uno o tantos subcajeros como sean necesarios para el mejor desenvolvimiento de las operaciones a realizar, quienes sustituirán al Depositario en sus ausencias, por el orden que éste determine, y constituirán para responder de su gestión, la garantía que él los añada.*
3. *Los subcajeros, así como los ayudantes de caja y auxiliares de la depositaria, donde los hubiere, serán designados de entre los funcionarios administrativos de la Corporación y conservarán la categoría que tuvieran asignada. Su nombramiento y cese en tales funciones se efectuará a propuesta del Depositario.*

*Artículo 174*

*Serán funciones del Depositario, en relación con el manejo de fondos:*

1. *Efectuar las consignaciones que produzcan las diferentes operaciones de la caja en bancos, entidades de crédito, Caja General de Depósitos, cajas de ahorro y establecimiento análogos.*
2. *Realizar cuantos pagos y cobros correspondan a los fondos de la Corporación.*
3. *Presentar oportunamente al cobro, con las facturas correspondientes, los cupones y los títulos amortizados de aquellos valores que custodie.*
4. *Cuidar de que no sea admitida en caja moneda falsa, y exigir su reposición al subcajero o ayudante que la recibiere.*
5. ***Comprobar la legitimidad de todos los documentos de pago y suspender estos cuando no los encuentre ajustados a las reglas establecidas, o intervenidos previamente, según corresponda a la índole de la operación a que se refieran, y formular en el acto, de palabra o por escrito, al Interventor, las observaciones convenientes.***
6. *Comprobar, en caso de duda, por los medios que estime adecuados, la personalidad de los preceptores de metálico y valores de la caja.*
7. *Cuidar de la ordenada colocación de todos los valores y asistir personalmente al acto de cierre de la caja de servicio corriente, después, de terminadas las operaciones de cada día.*
8. *Inspeccionar el corte y facturación de cupones y examinar los documentos que existan en la caja en que hayan de cobrarse intereses, dividendos o capital, sean de la propiedad de la Corporación o de particulares, y pasar las facturas a la caja de efectivo la víspera del día señalado para el cobro, con nota de su cuantía, dando conocimiento a la intervención para que formalice el cargo.*
9. *Comprobar la legitimidad de los documentos en que se funde la devolución de los valores custodiados, y suspenderla si encontrara alguna irregularidad, dando cuenta inmediata al Interventor.*
10. *Inspeccionar los asientos, en los libros de contabilidad, de las operaciones de su dependencia.*
11. *Conservar, como clavelero, una de las tres llaves de la caja reservada de caudales y valores.*
12. *Rendir, en la forma y plazos establecidos, la cuenta de caudales, tanto del presupuesto ordinario como de los extraordinarios.*
13. *Asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios que se celebren.*
14. *Retener en caja los mandamientos de pago hasta la rendición de la cuenta trimestral, o anual en su caso, en que pasarán a la cuenta general del presupuesto y conservados, si procediera.*
15. *Extender, con arreglo a las notas debidamente autorizadas que le facilite el negociado correspondiente de la Secretaría, las nóminas del personal que no tenga habilitado.*
16. *Custodiar los títulos que constituyan la cartera de valores y emisión de la entidad.*
17. *Autorizar con su firma, en unión del ordenador de pagos y del Interventor, los talones que se giren contra las cuentas abiertas en establecimientos bancarios.*
18. *Conservar los talonarios de las cuentas corrientes, o de créditos, abiertas en bancos y los resguardos de entrega en los mismos.*
19. *Cuidar de que no se efectúe pago alguno sin estar previamente liquidadas todas las obligaciones de personal activo y pasivo, en virtud de lo preceptuado en el artículo 333 de la Ley y con la responsabilidad solidaria que en el mismo se establece.*
20. ***Abstenerse de realizar pago alguno o dar salida a fondos o valores de cualquier clase sin que esté expedido el oportuno libramiento por el ordenador, con la toma de razón del Interventor, ni formalizar ingreso sin el correspondiente mandamiento.***
21. *Ordenar los servicios en su dependencia del modo más conveniente, siempre en relación con los de la Secretaría e intervención y con los que, en definitiva, acuerde la Comisión Municipal Permanente o la Presidencia.*
22. *Cumplir todas las demás obligaciones que, respecto a su cometido, establezcan las disposiciones legales y los reglamentos de régimen interior de las corporaciones.*

*Artículo 175*

*Como Jefe de la recaudación, corresponderá al Depositario:*

1. Llevar los libros de cuentas corrientes a recaudadores y agentes ejecutivos, para los ingresos que se realicen en periodo voluntario y en el ejecutivo, respectivamente, o examinar los referidos libros que llevase la administración de recaudación de las corporaciones, donde la hubiere.
2. Exigir semestralmente la rendición de cuentas a dichos recaudadores y agentes, examinarlas, censurarlas y acusar el saldo.
3. Evitar, por todos los medios, cualquier retraso en el ingreso de las cantidades recaudadas y efectuar visitas de inspección a las oficinas recaudatorias cuando lo considere preciso, dando cuenta inmediata al Presidente de la Corporación y al Interventor de las deficiencias y anomalías observadas.
4. Ejercer la jefatura del servicio de cobranza en los casos de gestión recaudatoria directa y formular, en consecuencia, los correspondientes cargos de valores a recaudadores y agentes ejecutivos, cuidando de que se realicen dentro de los plazos señalados para las gestiones de los periodos voluntarios y ejecutivos.
5. Someter a **la firma del Presidente las providencias de apremio** contra los contribuyentes que no hicieren efectivos sus débitos en periodo voluntario.
6. Proponer a la Presidencia, por conducto del Secretario, la designación de los recaudadores o funcionarios similares que hayan de encargarse interinamente de las recaudaciones hasta su provisión en propiedad.
7. Cuidar de que se cumpla lo ordenado en el párrafo 3 del artículo 709 de la Ley y en los preceptos legales o reglamentarios referentes a la recaudación.

#### Artículo 176

1. Los Depositarios llevarán obligatoriamente un libro de caja y otro de arqueos, sin perjuicio de los auxiliares que estimen necesarios para mayor detalle de las operaciones que se realicen y como elemento informativo para la rendición de cuentas.
2. Cuando sean muy numerosas las operaciones llevarán, asimismo, el diario de ingresos y el de pagos, en forma análoga a los de intervención. En este caso se anotará tan sólo en el libro de caja el total de ingresos y pagos realizados, con la procedente clasificación.

#### Artículo 177

Como Jefe inmediato del servicio de recaudación, el Depositario formalizará los libros que enuncia el párrafo 2 del artículo 768 de la Ley.

#### Artículo 178

Los habilitados y pagadores del personal estarán a las órdenes inmediatas del Depositario, en lo que se refiera su función específica como tales.

#### Artículo 179

1. Las habilitaciones podrán estar a cargo de la depositaria o de aquellos funcionarios que los preceptores de nóminas propongan.
2. El segundo sistema se implantará en las corporaciones con presupuesto de 40 millones de pesetas, cuando el número de preceptores dificulte las operaciones de pago.
3. En dicho supuesto, la Corporación acordará previo informe del depositario, las condiciones que hayan de reunir los habilitados y forma de designarlos, así como cuanto convenga para la mejor prestación del servicio y garantía de los perceptores.
4. No podrá encomendarse la habilitación a quien se halle a retención judicial, o desempeñe funciones Interventoras relacionadas con la nómina.

#### Artículo 180

Las obligaciones del personal se considerarán satisfechas desde el momento en que el habilitado o pagador se haga cargo y firme el recibí de las cantidades que haya de abonar a los perceptores.

#### Artículo 181

1. El Depositario designará el local donde hayan de realizarse los pagos, y los vigilará personalmente o por delegación, intervendrá en el curso de las nóminas y fiscalizará todos los actos que lleven a cabo los habilitados o pagadores.
2. Ningún funcionario ajeno a la depositaria podrá efectuar pagos, como habilitado, si no tuviere conferido tal nombramiento.

### Sección 4

#### Fianzas y quebranto de moneda

#### Artículo 182.

1. Antes de entrar en posesión del cargo, el Depositario constituirá fianza, que responderá, así como todos los bienes que posea, de la falta de fondos y valores que tengan confiados.

#### Artículo 184.

1. Las fianzas que habrán de exigir las corporaciones locales a sus depositarios de fondos se ajustarán a la siguiente escala:

	<b>Pesetas</b>
<i>Categoría especial. Corporaciones de Madrid y Barcelona</i> .....	250.000
<i>Categoría primera. Corporaciones locales con presupuesto de más de cuarenta millones de pesetas</i> .....	150.000
<i>Categoría segunda. Corporaciones locales con presupuesto de más de veinte millones de pesetas, sin exceder de cuarenta</i> .....	100.000
<i>Categoría tercera. Corporaciones locales con presupuesto de más de diez millones de pesetas, sin exceder de veinte</i> .....	75.000
<i>Categoría cuarta. Corporaciones locales con presupuesto de más de seis millones de pesetas, sin exceder de diez millones</i> .....	60.000
<i>Categoría quinta. Corporaciones locales con presupuesto de más de dos millones de pesetas, sin exceder de seis</i> .....	35.000

2. La existencia en la caja corriente de la depositaria, una vez que se haya practicado el arqueo diario reglamentario, no podrá rebasar la cantidad constituida como fianza. Para dar la debida eficacia a la garantía prestada, el exceso habrá de ser ingresado en la cuenta corriente que la Corporación tenga abierta en entidades bancarias, o en la caja reservada, salvo las excepciones que puedan originarse por casos especiales, fijadas por acuerdo de la Corporación.

3. Del riguroso cumplimiento de dicha obligación responderán el Interventor y el Depositario.

*Modificado por Orden de 10 de diciembre de 1964.*

#### Artículo 185

1. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la Dirección General de Administración Local, previo informe del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios, podrá regular la constitución obligatoria de un sistema de fianza colectiva, con responsabilidad solidaria de todos los Depositarios en servicio activo.

#### Artículo 186

1. Para resarcir a los depositarios de fondos de las pérdidas que puedan experimentar en los cobros y pagos se les asignará, obligatoriamente, una cantidad anual en concepto de quebranto de moneda, con arreglo a los siguientes porcentajes en relación con el presupuesto de la entidad:

	%
<i>Hasta 1.500.000 de pesetas de presupuesto</i> .....	0,1
<i>De 1.500.000 a 2.500.000 de pesetas de presupuesto</i> .....	0,05
<i>De 2.500.000 a 5.000.000 de pesetas de presupuesto</i> .....	0,03
<i>De 5.000.000 a 10.000.000 de pesetas de presupuesto</i> .....	0,01
<i>De 10.000.000 a 100.000.000 de pesetas de presupuesto</i> .....	0,001
<i>Por la cantidad que exceda de 100.000.000 de pesetas de presupuesto</i> .....	0,0005

2. Si en algún caso la cantidad resultante rebasase el 20 por 100 del sueldo del depositario, límite fijado por la Ley de Régimen Local, será objeto de las reducciones necesarias para la consiguiente adaptación.

3. El quebranto de moneda será compatible con cualquier otra gratificación que la Corporación conceda a los funcionarios.

#### Sección 2

##### *Ingreso en los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios*

#### Artículo 190

1. El ingreso en los Cuerpos de Secretarios, Interventores y Depositarios se efectuarán mediante oposición de acceso a los cursos convocados por la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, que una vez aprobados habilitarán para obtener título

expedido por el Ministerio de la Gobernación con arreglo a la Ley Fundacional del Instituto de Estudios de Administración Local y a su Reglamento.

2. Se exceptuarán de oposición para el acceso a los cursos quienes aspiren a las plazas reservadas en cada categoría a los procedentes de categorías inferiores.

3. Serán condiciones específicas para concurrir a la oposición, además de las generales, la cualidad de **varón** y tener cumplidos **veintiún años de edad** sin exceder de cuarenta y cinco, en la fecha de publicación de la convocatoria.

4. Los programas de las oposiciones serán aprobados por la Dirección General de Administración Local, que determinará también el número de plazas a anunciar en cada convocatoria, con arreglo a las necesidades de los cuerpos.

#### Sección 5

##### **Colegio Oficial**

#### Artículo 203

1. En todas las provincias españolas, con sede en su capital, existirá un **Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios, que ostentará la representación de los tres cuerpos y del que serán miembros con carácter obligatorio todos los que estén incluidos en los correspondientes escalafones.**

2. El Colegio Nacional tendrá su sede en Madrid y será el órgano de superior jerarquía profesional respecto de los colegios provinciales y de los componentes de los cuerpos cuya representación le incumbe, para los fines que le están atribuidos.

3. El Colegio Nacional y los provinciales tendrán el carácter de corporaciones de derecho público afectas al Ministerio de la Gobernación, y se regirán por los reglamentos aprobados por la Dirección General de Administración Local, que

determinarán su organización, funcionamiento, régimen económico, fines sociales y profesionales, facultades disciplinarias y demás extremos que procedan.

## 22.42. Año 1952. Decreto de 4 de agosto de 1952, aprueba el Reglamento de Haciendas locales

### Título III

#### Disposiciones comunes a las Haciendas municipal y provincial.

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### De las Haciendas locales en general.

Artículo 169. La recaudación del Haber de las haciendas locales, con la sola excepción de los recursos administrados y cobrados por el Estado, estará a cargo de las propias Corporaciones, y se efectuará por los Agentes que se determinan en el Capítulo VIII del Título III, Libro IV de la Ley, responsables y sujetos a la rendición de cuentas.

Artículo 170. Estarán obligados a la prestación de fianza en metálico o efectos públicos, aquellos funcionarios a quienes la Ley o los Reglamentos locales lo exijan y cualesquiera otros que recauden, manejen o custodien fondos o efectos.

Artículo 171.1. Los procedimientos para la cobranza, en los período voluntario y ejecutivo de toda clase de recursos y créditos liquidados a favor de las Haciendas locales, serán exclusivamente administrativos, a tenor del número 1 el artículo 709 de la Ley, y privativa de las Corporaciones locales la competencia para entender y resolver en todas las incidencias de aquellos, sin que los Tribunales ordinarios pueden admitir demanda alguna en esta materia, a menos que se justifique haber agotado la vía gubernativa o que la administración local reservare el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria.

2. Las certificaciones de descubierto expedidas **por Autoridad o funcionario competente** y decretadas de apremio, así como las providencias que inicien el procedimiento ejecutivo por valores en recibo, tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los deudores.

Artículo 172. Tendrán también carácter exclusivamente administrativo los procedimientos para el reintegro a las Haciendas locales en los casos de alcances, desfalcos, malversaciones de fondos y efectos o faltas en los mismos, cuyo conocimiento corresponde, según el artículo 635 de la Ley, al Servicio de Inspección y Asesoramiento...

Artículo 181. Los Secretarios y los Interventores, dentro de sus respectivas competencias, advertirán la manifiesta y ilegalidad de los actos y acuerdos que se pretenden adoptar con infracción de lo dispuesto los artículos anteriores, en la forma prevista por el artículo 232 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales y a los efectos de los artículos 365 y 413 de la ley, y darán cuenta, además, al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, dentro de los cinco días siguientes.

Artículo 185. El anteproyecto general del Presupuesto será redactado por el Interventor al término del mes de julio, y los Servicios y Dependencias facilitarán los datos necesarios, con las modificaciones que proceda introducir.

Artículo 186.1. El proyecto de Presupuesto lo formará el Presidente de la Corporación, asistido del Secretario y el Interventor, tomando por base el anteproyecto general.

2. Las actas de las reuniones que al efecto se celebren, serán autorizadas por el Secretario.

3. La Memoria a que se refiere el párrafo 2 del artículo 653 de la Ley se redactará por el Presidente, con exposición sucinta de la situación económica y financiera y explicación de las modificaciones esenciales que se introduzcan para nivelar gastos e ingresos, en relación con el Presupuesto del año anterior.

### Capítulo VI

#### De la recaudación

....

Artículo 255. El Depositario de fondos, como Jefe inmediato del Servicio de cobranza, autorizará los documentos que deben servir de cargo a los Recaudadores y Agentes ejecutivos, someterá a la **firma del Presidente las providencias de apremio** contra los contribuyentes morosos, cursará las certificaciones de descubierto y ejercerá la debida vigilancia, de acuerdo con el Interventor, para que los procedimientos de cobro se sigan y ultimen con rapidez.

Artículo 256. 1. Los Recaudadores y Agentes ejecutivos, en los casos de gestión directa, serán nombrados por la Corporación mediante concurso y constitución de fianza en función del importe de los valores a realizar, según el promedio del último bienio.

2. Los Recaudadores y Agentes percibirán, por los ingresos correspondientes al periodo voluntario, el premio de cobranza que señale la Corporación, y por los que realicen en el ejecutivo, la mitad de los recargos del 10 y 20 por 100, perteneciéndoles íntegramente el recargo del 5 por 100, así como las dietas que devenguen, cuando proceda ese tipo

mínimo de apremio o el percibo de esta clase de remuneración por día, sin que en ningún caso pueda liquidarse cantidad superior a 5000 pesetas por recargo de un solo procedimiento o expediente ejecutivo.

Artículo 257. La Administración y recaudación directa, por el sistema de gestión afianzada, deberá otorgarse por la Corporación en pleno, previo concurso que se anunciará en el "Boletín Oficial de la Provincia", y también en el del Estado, cuando excediere de un millón de pesetas la recaudación anual, según el promedio del último bienio.

Artículo 258.1. Cuando la Corporación decidiere el arrendamiento de los servicios de administración y cobranza, o los de cobranza solamente, de determinadas exacciones, conforme al artículo 707 de la Ley, el premio que se hubiera convenido no podrá modificarse durante la vigencia del contrato.

2. El arrendatario tendrá genéricamente los mismos derechos y obligaciones que los Recaudadores en los casos de gestión directa, salvo las condiciones que se estipularen en el contrato.

Artículo 259. El personal recaudador estará obligado a facilitar al contribuyente, aun cuando no la reclamare, papeleta impresa con arreglo a modelo, en la que se hará constar la fecha en que se ha presentado a pagar, y el funcionario extenderá el documento con su letra y estampará el sello de la Oficina recaudatoria cuando no tuviera en su poder el recibo o los recibos solicitados.

...

### **Capítulo IX** **Del depósito de fondos**

Artículo 279.1. Cuando las Corporaciones situaren voluntariamente fondos o valores en Bancos o Sociedades de crédito, se considera cumplido el requisito que sobre Caja reservada exige el párrafo 2 del artículo 740 de la Ley.

2. La Caja Auxiliar a que se refiere el mismo precepto, y sin perjuicio de los demás requisitos que establece, será de la exclusiva responsabilidad del Depositario.

Artículo 280. Las Corporaciones, previo informe del Interventor, designarán los Bancos o Cajas de Ahorro en que hubieren de depositarse los fondos o valores, teniendo en cuenta lo que tenido que no se artículos 201 y 740 de la Ley, y limitarán el número de cuentas bancarias a las indispensables, a juicio de aquél.

Artículo 281.1. Los resguardos de depósitos en metálico y valores que situaren las Corporaciones en Bancos o Entidades de Crédito, serán custodiados en la Depositaria.

2. Todas las operaciones de salida o traspaso de fondos en cuentas bancarias precisarán la previa conformidad del interventor.

Artículo 282. En los Municipios donde no existiere Depositario titulado, la **custodia** de fondos y valores se contratará con Bancos o Entidades de Crédito, si los hubiere, y se procurará concertar con los mismos los servicios de Tesorería.

Artículo 283. Las Corporaciones locales podrán admitir cheques o talones de cuenta corriente en pago de liquidaciones cuyo ingreso proceda efectuar directamente, cualquiera que sea su cuenta, y el Depositario deberá asegurarse, bajo su responsabilidad, de la garantía de su realización a metálico.

### **Capítulo XI** **De la contabilidad**

Artículo 290.1. La Contabilidad comprenderá la fiscalización de la gestión económica, Teneduría de libros y rendición de cuentas.

2. Los documentos de contabilidad, libros y cuentas se ajustarán a la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales y a las modelaciones que oficialmente se establezcan.

**De la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales (IMNCL)** se transcriben, por considerar relevantes en cuanto al tema tratado, los siguientes artículos:

### **CAPÍTULO II** **De la Intervención y del Interventor de la gestión económica.**

Regla 3ª. Todos los actos de gestión de las Corporaciones locales, incluso los dependientes del Presupuesto, serán intervenidos y contabilizados.

Regla 4ª. La función fiscalizadora, a cargo del Interventor, comprenderá los siguientes cometidos:

A) informar previamente los documentos, liquidaciones y reclamaciones relativos a ingresos o pagos, entradas o salidas de toda clase de valores, artículos y efectos en las Cajas, almacenes y Establecimientos de la Entidad local, y en general cuantos expedientes tiendan a producir actos administrativos que impliquen reconocimiento de derechos u obligaciones económico-financieras;

B) Examinar y censurar toda cuenta o justificante de los mandamientos de pago;

C) Intervenir formal y materialmente el pago;

- D) *Intervenir la inversión de cantidades destinadas a realizar servicios, obras, adquisiciones y su recepción;*
- E) *Dictaminar sobre procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes;*
- F) *Fiscalizar los actos administrativos de gestión de ingresos, dando cuenta a la Corporación de las faltas, retrasos o deficiencias que se observen y proponer las medidas oportunas para corregirlas y propulsar el descubrimiento de la riqueza oculta;*
- G) *Expedir **certificaciones de débito** contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos; y*
- H) *Todos los demás que tenga por objeto fiscalizar la ejecución de los Presupuestos y el exacto cumplimiento de la Ley y sus Reglamentos por las Secciones u Oficinas encargadas de la realización material de los actos de gestión económica.*

...

*Regla 8ª. El Interventor ejercerá la asesoría económica y financiera de la Corporación y de los Servicios municipalizados o provincializados y empresas de economía mixta.*

*Regla 9ª. Corresponde al Interventor preceptivamente:..*

*C) autorizar con su firma en los talones de las cuentas corrientes que la corporación tenga abiertas en Establecimientos bancarios;*

*D) fiscalizar la actuación de las Secciones y funcionarios que tengan a su cargo la administración de las rentas y exacciones locales, y cuidar de la exacta aplicación de las tarifas;*

*E) exigir que los libros de contabilidad del personal recaudador se lleven debidamente, y que las cuentas se rindan y las liquidaciones se practiquen en los plazos señalados por el Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948, ejercer la debida vigilancia para que los procedimientos de apremio se sigan y ulmen con rapidez, reclamar noticia frecuente de su estado y proponer a la Corporación, cuando se estime necesario, el nombramiento de un Interventor-delegado suyo para que actúe permanente con la facultades que se le confieran;*

*J) intervenir las operaciones de Depositaria, Recaudación, Administración e Inspección de Rentas y exacciones y dirigirá inspeccionar sus libros de Contabilidad; y*

*K) archivar y custodiar expedientes de Presupuestos, Ordenanzas, modificaciones de crédito, y, en general, la documentación referente a servicios económicos directamente a su cargo y pasarlos al Archivo general a los cinco años de haber finalizado sus efectos.*

*Regla 10. El carácter preceptivo del informe del Interventor en los casos enunciados por la regla anterior no obstará a la iniciativa de la Intervención, en forma de propuesta razonada, sobre las expresadas materias.*

*Regla 11. El Interventor deberá, bajo su responsabilidad:*

*1º. Negarse al pago de atenciones que no tengan consignación en presupuesto o que por cualquier otro motivo contravengan alguna disposición vigente.*

*2º. Oponerse a que los fondos y valores de la Corporación estén en poder de los particulares, agentes o representantes, y no en la Caja de la Entidad, sin perjuicio de que pueda contratarse el servicio de Tesorería con un Establecimiento bancario o Sociedad de crédito, en cuyo caso deberán custodiar en dicha Caja los resguardos representativos de los fondos depositados.*

*3º. Dar cuenta por escrito del retraso que observe en los ingresos para que conste en acta.*

*4º. Formular oposición a que en los pagos sean infringidas las prioridades que se deriven de títulos legítimos preferentes o del carácter inexcusable de las obligaciones.*

*Regla 13. Las certificaciones que hayan de expedirse con referencia a los libros y documentos de Contabilidad, Presupuestos y Cuentas, serán autorizados por el Interventor, de orden y con el visado del Presidente.*

#### **Capítulo IV** **De la ordenación de pagos**

*Regla 21.1. Corresponderá la ordenación de pagos a los Presidentes de las respectivas Corporaciones, sujetándose en su ejercicio*

*2. Para la ordenación de pagos se clasificarán estos en preferentes, obligatorios y voluntarios.*

*6. Los Interventores harán constar la naturaleza preferente, obligatoria o voluntaria de los gastos al efectuar su previa fiscalización, para que sea tenida en cuenta respecto a la ordenación de pagos.*

*Regla 22. La ordenación de pagos se realizará con sujeción a las siguientes normas:*

*7ª. La expedición de todo mandamiento de pago se fundará en los contraídos y, salvo las obligaciones aludidas en la norma anterior, el Interventor emitirá, al margen de la orden que disponga el gasto, un sucinto informe en el que conste*

la existencia de consignación suficiente para el pago, y que al mismo no se opone disposición alguna, citando, en otro caso, la que se infrinja.

8ª. El Ordenador, previa conformidad del Interventor, decretará la expedición del libramiento.

9ª. Los mandamientos de pago se expedirán por el orden que señala el artículo 684 de la Ley, y dentro de cada grupo por la antigüedad del contraído.

10. Sentados los mandamientos de pago en el Registro de expedición, y firmados por el Ordenador y por el Interventor, se pasarán relacionados a la Depositaria, que se asegurará de que han sido intervenidos, concretará el examen de legitimidad a que se refiere la función 5ª de las enumeradas en el artículo 174 del Reglamento de funcionarios de Administración local y comprobará la autenticidad de las firmas que figuran en el libramiento y documentos que lo acompañen.

11. Si después de expedido un libramiento se advirtiese error en la cantidad o en la aplicación, se expedirá otro nuevo y se anulará el equivocado.

12. Cuando la equivocación no pudiera ser corregida inmediatamente y se hubiere satisfecho suma mayor de la que correspondiera, se ordenará el inmediato reintegro, exigiendo copia autorizada de la carta de pago.

### **Capítulo V** **De los ingresos y pagos**

Regla 23.1. Todos los fondos municipales y provinciales deberán ingresar en la Depositaria y ser custodiados en la Caja de la Corporación, de la que serán claveros el Ordenador de pagos, el Interventor y el Depositario.

2. En las Entidades locales de Presupuesto ordinario superior a tres millones de pesetas, se custodiará en la Caja de tres llaves, que tendrá en estos casos el carácter de reservada, el metálico que a juicio de la Corporación, previa propuesta del Ordenador de pagos y dictamen del Interventor, no sea preciso para el servicio diario, así como los valores de poco movimiento o sus resguardos, y podrá disponerse de una Caja auxiliar para los fondos y valores de las operaciones corrientes.

3. Queda prohibida la existencia de Cajas especiales, sin que se consideren como tales las cuentas corrientes con Bancos o Sociedades de Crédito debidamente intervenidas.

4. Cuando se contrate el Servicio de Tesorería con Banco o Sociedad de crédito no podrá permanecer en Depositaria, después de terminadas las operaciones diarias, mayor suma en metálico que la acordada por el Ordenador de pagos, previo informe del Interventor y del Depositario.

5. La recaudación de los recursos de las Entidades locales se realizará con estricta sujeción a la Ley de Régimen local y Reglamento de Haciendas locales.

### **Capítulo VI** **De los mandamientos de ingreso y de pago**

Regla 30.1. No se podrá efectuar ninguna entrada de fondos de Presupuestos o de Valores independientes o auxiliares sino mediante la expedición por el Interventor del correspondiente mandamiento.

2. El mandamiento de ingreso constará de dos partes: mandamientos propiamente dicho y carta de pago, y el primero contendrá los pormenores siguientes:

Regla 31.1. Al realizar un ingreso, la Intervención después de verificar el asiento en el Registro de expedición, facilitará al interesado el mandamiento extendido, con la carta de pago en blanco unida al mismo, para que entregue en Depositaria el metálico o valores de que se trate.

2. El Depositario firmará el "recibi", extenderá y autorizará la carta de pago y anotará el número correspondiente del Libro Auxiliar de Caja, en ambos documentos, los cuales se remitirán a la Intervención para que efectúe el oportuno asiento en el Diario general de Intervención de ingresos y entregue la carta de pago al interesado.

Regla 32...

2. No se podrá efectuar por la Depositaria pago alguno, ni aún en concepto de formalización de operaciones de Tesorería, sino mediante el oportuno mandamiento expedido por el ordenador y fiscalizado por el Interventor.

### **Capítulo VII** **De la justificación de los pagos**

Regla 33. Todo mandamiento de pago deberá llevar unidos los documentos que lo justifiquen, según la naturaleza del gasto y, singularmente, certificación de la fecha del acta o acuerdo, expedida por el Secretario de la Corporación.

Regla 34.1. Las obligaciones reconocidas y liquidadas que quedaren pendientes de pago en 31 de diciembre podrán ser satisfechas en el ejercicio siguiente, con cargo a la agrupación de "Resultas de gastos", siempre que figuren en la relación nominal de acreedores.

2. Los libramientos para el pago de tales obligaciones, que irán acompañados de sus respectivos justificantes, se expedirán una vez que el Interventor haya emitido el correspondiente informe.

...

Regla 38.1. Las facturas originales de los proveedores de efectos o material inventariable deberán presentarse en la Intervención, debidamente reintegradas, y será requisito indispensable para su admisión que lleven la siguiente diligencia, suscrita por el Jefe de servicio: "Recibido el material y conforme".

2. Una vez registradas y comprobadas dichas facturas, serán informadas con indicación del capítulo, artículo y concepto o partida a que deban aplicarse, y si existe o no crédito disponible.
3. Para hacer efectiva una factura, exigirá el Depositario el "recibi" en ella y en el libramiento, y comprobará si el perceptor está al corriente en el pago de la Contribución Industrial, sin cuyos requisitos no se realizará el pago.

*Regla 40. 1. Los proveedores no podrán percibir cantidades por medio de otras personas sin presentar copia del poder o autorización, bastanteados por el Secretario o funcionarios letrados de la Corporación.*

...

3. La Depositaria llevará un libro registro de poderes y autorizaciones y conservará copias simples cotejarlas con los originales.
4. Los mandatarios pondrán como antefirma, bajo su responsabilidad, la declaración de no haberles sido revocado el poder o autorización que invoquen.

### **Capítulo VIII**

#### **De los libros de contabilidad en general**

*Regla 51.2. La contabilidad será uniforme para todas las Corporaciones locales, dependerá del Interventor o del Secretario, en su caso, y se llevará por el sistema administrativo basado en los créditos presupuestos y en los actos de reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones.*

### **Capítulo IX**

#### **De los libros de contabilidad principal**

*Regla 62.1. En el Libro de Arqueos se reflejarán las actas de todos los que se realicen, ya sean ordinarios o extraordinarios.*

2. Los arqueos ordinarios se efectuarán al final de cada mes, y los extraordinarios siempre que sea preciso, a petición de cualquiera de los claveros o por toma de posesión o del cese de alguno de ellos, con expresión de la causa que los motive.
3. Dichas actas constarán de dos partes: en la primera parte, se demostrará el movimiento habido en el periodo a que se refiera, o sea las existencias según arqueo anterior y las entradas y salidas, para reflejar las existencias que deban resultar en el día del arqueo, distinguiendo por columnas el metálico de los Presupuestos ordinarios, extraordinarios y especiales y el metálico y valores de "Valores independientes y auxiliares"; en la segunda parte, se consignará el recuento de las expresadas existencias, clasificadas por Cajas, con la misma distinción y con todo el detalle necesario, y comprobadas con las diligencias de los Diarios de Intervención de Ingresos y Pagos.
4. Se entenderán como existencia en Caja los saldos de las cuentas corrientes bancarias o de Establecimientos que tengan concertada la Tesorería total con la Corporación, siempre que se acredite con los documentos pertinentes, que quedarán archivados en la Intervención.

### **Capítulo X**

#### **De las contabilidades auxiliares**

*Regla 64.1. Según las necesidades de cada Corporación local, el Interventor podrá organizar la Contabilidad auxiliar de Rentas y Exacciones y de Gastos mediante libros auxiliares de Cuentas corrientes y Registros de mandamientos, liquidaciones y expedientes, prestando especial atención a los conceptos de Resultados de Ingresos y de Gastos.*

*Regla 66.1. Los Depositarios de las Corporaciones locales llevarán los libros de Caja y de Arqueo diario y los demás auxiliares que se estimen convenientes para mayor detalle de las operaciones realizadas y para facilitar la rendición de cuentas.*

2. Como Jefes inmediatos del Servicio de cobranza de Rentas y Exacciones municipales o provinciales llevarán, además de los citados, los siguientes libros:...

### **Capítulo XII**

#### **De las cuentas generales**

*Regla 81.1. Las cuentas de Presupuestos y de administración del Patrimonio las preparará y redactará el Interventor, y serán sometidos a la Comisión permanente...*

*Regla 86.1. Los Recaudadores y Agentes ejecutivos nombrados por la Corporación, a tener del párrafo dos del artículo 705 de la Ley, el gestor afianzado a que se refiere el artículo 706 y el Arrendatario a que alude el artículo 707, vendrán obligados a rendir cuentas de su gestión, siempre que el Presidente de la Corporación o la Comisión municipal permanente se lo exijan, y de modo regular, en los quince primeros días de los meses de enero y julio de cada año, con respecto al semestre anterior.*

### 22.43. Año 1953. Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la Ley de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945

[...] la experiencia enseña que es ilusorio pretender que sin el contraste de la práctica y sin previos tanteos prudentes, se acierte a formular la solución que asegure, desde su inicio, una fecunda y larga vida. [...]

Al efecto del estudio realizado, en el que está motivada, entre otras, por las siguientes causas: Primera. **Inexistencia de soberanía fiscal de las Entidades locales y carencia de recursos flexibles** que permitan adecuarlos en cada momento a la coyuntura económica. Segunda. **Aumento de las exigencias de los administrados, paralelo a una extensión de la competencia local, y al nacimiento de necesidades antes desconocidas u olvidadas;** y Tercera. **Inestabilidad económica, derivada del fenómeno mundial de la elevación de los índices de costo de vida [...]**

### 22.44. Año 1955. Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953

Artículo 354.1. *La inspección, fiscalización y asesoramiento de las Corporaciones locales, en todos sus aspectos, será competencia exclusiva del Ministerio de la Gobernación, ejercida a través del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, afecto a la Dirección General de Administración Local e investido de las funciones siguientes:*

1. asesorar a las Corporaciones locales;
2. inspeccionar su funcionamiento;
3. tramitar e informar previamente los expedientes relacionados con la vida económica de las corporaciones locales...
  - a) dirigir la contabilidad de las corporaciones locales y disponer los modelos de presupuestos, libros, cuentas y demás documentos de índole económica o administrativa;
  - b) fiscalizar la gestión económica local; y
  - c) cuantas otras funciones le estén atribuidas por disposiciones legales o se le encomienden en lo sucesivo.

Artículo 429. *La Hacienda de los Municipios estará constituida por los siguientes recursos:*

- 1.º Los productos de su patrimonio.
- 2.º El rendimiento de servicios y explotaciones.
- 3.º Las subvenciones, auxilios y donativos que se obtengan con destino a obras o servicios municipales.
- 4.º Las exacciones municipales.
- 5.º El **recurso especial de nivelación de presupuestos.**

Artículo 434.1. *Las exacciones municipales serán:*

- A) Derechos y tasas por aprovechamientos especiales o por la prestación de servicios.
  - B) Contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios.
  - C) Arbitrios con fines no fiscales.
  - D) Impuestos legalmente autorizados.
  - E) Multas en la cuantía y en los casos que autorizan las leyes.
2. Los ayuntamientos no podrán establecer ni percibir ninguna otra exacción ordinaria ni extraordinaria mientras no sean especialmente autorizadas por una ley.

#### **TÍTULO TERCERO**

#### **Disposiciones comunes a las haciendas municipal y provincial**

#### **CAPÍTULO VI**

#### **De los pagos**

#### **Sección primera**

#### **Ordenación de pagos**

Artículo 710. *Corresponderá la ordenación de pagos a los Presidentes de las respectivas corporaciones, sujetándose en su ejercicio:*

- 1.º A los créditos presupuestos.
- 2.º A los acuerdos de la corporación.
- 3.º A las prioridades establecidas en los artículos siguientes.

Artículo 711.1. *A los efectos de ordenación de pagos, se clasificarán estos en preferentes, obligatorios y voluntarios.*

2. *Son pagos de carácter preferente:*

- a) los de personal de todas las oficinas y dependencias de la Entidad local;
- b) los de obligaciones reconocidas y liquidadas de ejercicios anteriores, incluidas en relación nominal de acreedores.

3. Son pagos obligatorios los que dimanen del reconocimiento y liquidación de obligaciones de tal carácter a tenor del artículo 606, número uno.
4. Son pagos voluntarios los que deriven del reconocimiento y liquidación de obligaciones consideradas también como voluntarias, conforme al artículo 606, número dos.

Artículo 712.1. Los Ordenadores de pago, Interventores y Depositarios serán directamente responsables, solidariamente, si ordenaren, intervinieren o efectuaren cualquier pago sin estar previamente liquidadas todas las obligaciones de personal, ya se trate de haberes activos o pasivos.

2. No podrá librarse cantidad alguna para gastos obligatorios sin estar satisfechas todas las obligaciones de carácter preferente, ni librarse para gastos voluntarios sin que lo estén los obligatorios.
3. Dentro de cada grupo, la ordenación de pagos tendrá en consideración el orden cronológico con que las respectivas cuentas fueron aprobadas o en que se produjo la correspondiente obligación.

## **SECCIÓN SEGUNDA**

### **Formalización y realización de los pagos**

Artículo 714.1. No se podrá efectuar por la Depositaria pago alguno o dar salida a los fondos o valores, aunque sea en concepto de formalización de operaciones de Tesorería sino mediante el oportuno mandamiento.

- 2.- No se podrá expedir mandamiento de pago si no se cumplen los requisitos siguientes:
  - a) que exista crédito suficiente;
  - b) que no se infrinjan las prioridades establecidas en los artículos 710 a 712;
  - c) que esté debidamente justificada la obligación a que el pago se refiera.
3. No se expedirán mandamientos con aplicación a más de un concepto, aunque se trate de un mismo perceptor.

Artículo 716. Los talones o documentos necesarios para retirar fondos de cuenta corriente o realizar pagos utilizando los servicios de Tesorería contratados, serán **firmados conjuntamente** por el Ordenador, el Interventor y el Depositario, y diariamente se dará cuenta al ordenador de pagos del importe de los talones expedidos y situación de las cuentas corrientes respectivas.

## **CAPÍTULO VIII**

### **De la recaudación**

## **SECCIÓN PRIMERA**

### **Procedimientos de recaudación**

Artículo 731.1. La recaudación de los recursos de las Entidades locales podrá realizarse directamente, por arriendo, por concierto o por gestión afianzada.

2. En todos los casos, el sistema que las Corporaciones adopten deberá organizarse en forma que el Interventor de fondos ejerza la fiscalización de los servicios.

## **SECCIÓN TERCERA**

### **Gestión directa y afianzamiento**

Artículo 733.1. En los casos de gestión directa, el Depositario de fondos de la Corporación ejercerá la Jefatura del servicio de cobranza.

2. Las entidades locales nombrarán a los Recaudadores y Agentes ejecutivos que estimen necesarios, y fijarán el sueldo o premio de cobranza, así como la fianza que deban prestar y demás condiciones que estimen convenientes.

...

## **SECCIÓN SEXTA**

### **Normas comunes a los sistemas de recaudación**

Artículo 737.1. Los procedimientos para la cobranza de todos los recursos y créditos liquidados a favor de las Haciendas locales serán solo administrativos y se ejecutarán por sus Agentes en la forma que esta ley y disposiciones reglamentarias determinen.

2. Las **certificaciones de débitos** de aquella procedencia que **expidan los interventores** tendrán la misma fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales para proceder contra los bienes y derechos de los deudores.
3. Una vez iniciado el procedimiento de apremio contra deudores a la Hacienda local no podrá suspenderse sino en virtud de orden escrita y expresa del Presidente de la Corporación que no la dará si no se cumple la condición de que los interesados acompañen a sus solicitudes las cartas de pago justificativas de haber ingresado el importe total del débito y consignado en la Depositaria o en la Caja General de Depósitos el veinticinco por ciento de dicho importe para garantizar el de los recargos o dietas, costas y gastos, o consignen a su disposición el importe del principal y de su veinticinco por ciento.
4. En otro caso no se suspenderá la gestión, continuando el apremio, sin perjuicio de que la reclamación sea resuelta en el fondo.

Artículo 738. Los recaudadores municipales y provinciales serán responsables ante los Presidentes de las Corporaciones locales y estos, una vez advertidos por escrito por los Interventores de fondos, lo serán ante la Corporación por su negligencia o retraso en la expedición de cargos a los recaudadores, por la demora en la incoación del procedimiento de apremio y por la injustificada aprobación de expediente de fallidos.

Artículo 741.1. El producto de la recaudación de toda clase de recursos que constituyan la Hacienda local se ingresará íntegramente en la Caja de la Corporación.

### **Capítulo IX** **Inspección de rentas y exacciones**

Artículo 744. Las entidades locales tienen el deber de procurar la regularización y encauzamiento de las fuentes tributarias y el descubrimiento de las ocultaciones y defraudaciones que en las rentas, derechos, exacciones y bienes del municipio y la provincia puedan producirse mediante la organización de un Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones.

Artículo 745.1. Corresponde al Presidente de la Corporación la inspección y la iniciativa del Servicio sin más limitaciones que las determinadas por la Ley o las establecidas en los Reglamentos y Ordenanzas.

2. Ejercerá la Jefatura del Servicio el **Interventor de fondos**, a cuyo cargo estarán todos los trabajos de organización y coordinación.

### **CAPÍTULO XI** **Depósito de fondos**

Artículo 768.1. Todos los fondos municipales y provinciales deberán ingresar en la Depositaria y ser custodiados en la Caja de la Corporación de la cual serán claveros el Ordenador de pagos, el Interventor y el Depositario.

2. En las Entidades locales de presupuesto ordinario superior a tres millones de pesetas se custodiarán en la Caja de tres llaves, que tendrá en estos casos el carácter de reservada, el metálico que a juicio de la Corporación, previa propuesta del Ordenador de Pagos y dictamen del Interventor, no sea necesario para el servicio diario así como los valores de poco movimiento o sus resguardos, pudiendo disponerse de una caja auxiliar para los fondos y valores de las operaciones corrientes.

3. Queda prohibida la existencia de Cajas especiales, no considerándose como tales las cuentas corrientes con bancos o sociedades de Crédito debidamente intervenidos.

4. Cuando se contrate el servicio de Tesorería con Banco o Sociedad de Crédito, no podrá permanecer en Depositaria después de terminadas las operaciones del día, mayor suma en metálico que la acordada por el Ordenador de pagos, previo informe del Interventor y del Depositario.

Artículo 769.1. No se podrá efectuar ninguna entrada de fondos de presupuestos o de valores independientes o auxiliares sino mediante la expedición del correspondiente mandamiento, con la debida aplicación.

2. Para el ingreso en Caja del producto de la recaudación de los recursos ordinarios, las corporaciones podrán dictar reglas especiales.

### **CAPÍTULO XII** **De la intervención de la gestión económica**

Artículo 770.1. Los ingresos y gastos de las Corporaciones locales, incluso los independientes del presupuesto, cualquiera que sea su índole, serán intervenidos y contabilizados.

2. La función fiscalizadora, a cargo del Interventor, comprende: ...

c) la intervención formal y material del pago;..

f) la fiscalización de todos los actos administrativos de gestión de ingresos, dando cuenta a la Corporación de las faltas, retrasos o deficiencias que se observen, proponiendo las medidas más oportunas para corregirlas y para propulsar el descubrimiento de la riqueza oculta;

g) la expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos;

...

Artículo 771.1. El dictamen del Interventor será emitido antes de la adopción de los acuerdos, y podrá ser tan amplio como lo exijan los reparos que deba oponer al documento o documentos que, por precepto de esta Ley, deban ser sometidos a su censura. Si el Interventor se manifestase en desacuerdo con el fondo o la forma del expediente o documentos examinados, deberá formular su oposición por escrito.

2. De todo acuerdo con repercusión económica que haya sido adoptado sin el previo dictamen o conocimiento del Interventor, no podrá imputarse a este responsabilidad alguna.

Artículo 772. La intervención de las operaciones de Depositaria y de la Recaudación, y la dirección e inspección de sus Libros de contabilidad, estarán a cargo del Interventor.

## 22.45. Año 1962. Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de Haciendas Municipales

*Artículo tercero.-*

*Uno. Los Ayuntamientos recaudarán en un solo recibo los derechos y tasas municipales por prestación de servicios o aprovechamientos especiales. [...]*

*Dos. Los Ayuntamientos recaudarán en un solo recibo los derechos y tasas municipales por prestación de servicios o aprovechamientos especiales, regulados por los artículos de la Ley de Régimen Local. [...]*

*Artículo octavo.- Pago a los Municipios de los recursos cedidos.*

*Para compensar las exacciones municipales suprimidas por el artículo primero y el recurso especial de nivelación a que se refiere el artículo sexto, el Estado entregará los recursos cedidos en el artículo segundo de la siguiente forma:*

*a) Directamente a cada Ayuntamiento, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva y con el carácter de recursos mínimos, una suma equivalente a las cantidades recaudadas durante el ejercicio de mil novecientos sesenta y uno por las exacciones suprimidas por esta Ley. [...]*

*Las entregas se efectuarán por dozavas partes en la segunda quincena de cada mes, a los Ayuntamientos de más de dos mil habitantes, y por cuartas partes, en la segunda quincena del segundo mes de cada trimestre, a los Ayuntamientos restantes....*

*b) Al Fondo Nacional de Haciendas Municipales que se crea en el artículo siguiente se asignará el remanente, si lo hubiere.*

*Artículo noveno.- Fondo Nacional de Haciendas municipales.*

*Uno. Se crea el Fondo Nacional de Haciendas Municipales, que estará regido por una Comisión presidida por el Subsecretario de Hacienda e integrada por los Directores generales de Administración Local y de Régimen Fiscal de Corporaciones, y por dos representantes de municipios, uno de Ayuntamiento que sea capital de provincia y otro de los restantes, designados ambos por el Ministerio de la Gobernación.*

*Dos. La Comisión deberá proceder anualmente a distribuir los créditos presupuestos ... entre los Ayuntamientos, de la siguiente forma: el cincuenta por ciento, en proporción al número de habitantes de derecho, y el cincuenta por ciento restante, en proporción a los líquidos imponibles por la Contribución territorial de la Riqueza Urbana de cada municipio.*

## 22.46. Año 1963. Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria

*Artículo cuarto.*

*Los tributos, además de ser medio para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional.*

*Artículo quinto.*

*Las Provincias y los Municipios podrán establecer y exigir tributos dentro de los límites fijados por las Leyes. Las demás Corporaciones y Entidades de Derecho público no podrán establecerlos, pero sí exigirlos, cuando la Ley lo determine.*

*Artículo noventa.*

*Las funciones de la Administración en materia tributaria se ejercerá con separación en sus dos órdenes de gestión, para la liquidación y recaudación, y de resolución de reclamaciones que contra aquella gestión se susciten, y estarán encomendadas a órganos diferentes.*

*Artículo noventa y uno.*

*La competencia por razón de la materia de los distintos órganos, sean de liquidación y recaudación o de resolución de recursos, se determinará en sus respectivos Reglamentos.*

*Artículo ciento veintinueve.*

*Las certificaciones de descubierto acreditativas de deudas tributarias expedidas por funcionarios competentes según los Reglamentos serán título suficiente para iniciar la vía de apremio y tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los deudores.*

## 22.47. Año 1966. Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local

*La insuficiencia de medios económicos hoy a disposición de las Corporaciones Locales para el adecuado desarrollo y sostenimiento de los servicios a su cargo es un hecho tan notorio que no es posible discutir la necesidad de una inmediata reforma en orden al incremento de sus ingresos.*

...

*Estas diferencias, además, se han incrementado progresivamente en los últimos lustros como consecuencia de las reformas en la Hacienda estatal, que han incidido sobre las Haciendas locales de manera muy acusada, acentuando aquellos desequilibrios.*

*La presente disposición tiene, en consecuencia, dos finalidades fundamentales. La primera responde a la conveniencia de localizar, hasta donde sea posible, los ingresos municipales, asignándolos al Ayuntamiento donde radique la base impositiva y cerrando con ello el período de transición abierto a consecuencia de las reformas operadas en los gravámenes municipales sobre el consumo y en la antigua Contribución Industrial, que alteró la distribución de los rendimientos de los recargos locales sobre la misma e impuso la supresión del llamado arbitrio sobre el producto neto. La implantación de estas reformas obligó a la creación de fondos de carácter nacional que suavizaron las diferencias de ingresos que originaba la nueva ordenación de los impuestos estatales. La atribución directa a los Ayuntamientos de los rendimientos fiscales localizados en su término, hará innecesaria la existencia de tales fondos.*

*Aquella medida, sin embargo, requiere un simultáneo reforzamiento de los ingresos municipales, de forma que compense adecuadamente las diferencias que resulten de la nueva distribución. También aquí la Ley procura seguir ese principio de localización de fuentes impositivas, si bien ello sólo es posible de modo completo en el Impuesto municipal que se crea sobre circulación de vehículos de tracción mecánica. Los nuevos ingresos restantes que, por lo demás, constituyen el nervio de la reforma, están integrados por la cesión que hace la Hacienda de Estado de una parte sustancial de los rendimientos de la imposición indirecta. Estos ingresos, por su misma naturaleza, hacen imposible o muy difícil su localización de modo equitativo, ya que cuando aquélla es discernible se aprecia, por razones económicas obvias, su concentración en determinados puntos geográficos, hecho que si bien carece de relevancia para la Hacienda del Estado, la tiene, y muy grande, en orden a las Haciendas locales. De aquí la necesidad de realizar su distribución a través de un Fondo Nacional.*

*Las restantes disposiciones contenidas en la Ley, en punto a ingresos, sólo significan novedad en cuanto aspiran a reforzar el rendimiento de algunos, mejorando su actual regulación....*

*Por último, en las disposiciones transitorias, se arbitran soluciones para los problemas tributarios y presupuestarios actualmente planteados en la órbita local, como consecuencia de la difícil situación económica atravesada por las Corporaciones Provinciales y Municipales y que se confía sea fuertemente paliada con la presente Ley que, a tal efecto, tiene la suficiente flexibilidad.*

#### **Nuevos ingresos municipales**

##### **Artículo primero. Participación de los Municipios en los impuestos indirectos.**

*Uno. Los Municipios participarán en el dos coma cinco por ciento de las cantidades que recaude el Tesoro por los impuestos hoy enumerados en el capítulo segundo (impuestos indirectos) del estado letra B) de los Presupuestos Generales del Estado. Dicha participación continuará siendo efectiva para cada uno de los mencionados impuestos, aunque se altere su nomenclatura y clasificación dentro de los referidos Presupuestos.*

*Dos. El importe de esta participación se destinará a dotar el Fondo Nacional de Haciendas Municipales, previsto en el artículo diez de esta Ley.*

##### **Artículo segundo. Incremento del valor de los terrenos.**

*El noventa por ciento de la recaudación del impuesto sobre el aumento de valor, creado por el artículo ciento cuarenta y tres de la Ley de Reforma del Sistema Tributario de once de junio de mil novecientos sesenta y cuatro, se cede a los Municipios en cuyo término municipal radiquen las fincas que hayan obtenido el aumento de valor que dicho impuesto grava, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento cincuenta y siete de la Ley antes citada.*

##### **Artículo tercero. Nuevo porcentaje de participación de los Municipios en los impuestos indirectos.**

*A partir de uno de enero de mil novecientos sesenta y siete el porcentaje de participación de los Municipios en los impuestos indirectos a que se refiere el artículo primero se elevará al tres por ciento.*

##### **Artículo cuarto. Impuesto sobre circulación de vehículos por la vía pública.**

*Uno. Se crea un impuesto municipal de circulación por la vía pública de vehículos de tracción mecánica de toda clase o categoría, con exclusión de los tractores y maquinaria, de los remolques agrícolas y de los transportes militares.*

*Dos. Estarán obligadas al pago del impuesto las personas naturales o jurídicas a cuyo nombre figuren inscritos en el Registro público correspondiente los vehículos sujetos a gravamen. El impuesto habrá de satisfacerse al Municipio en el que la persona obligada tenga su domicilio tributario en los términos previstos en los artículos cuarenta y cinco y cuarenta y siete de la Ley General Tributaria.*

...

*Cuatro. La tarifa del impuesto será uniforme para todos los Municipios...*

...

#### **Contribución urbana, cuota de licencia fiscal y otros impuestos directos**

**Artículo quinto. Atribución de sus rendimientos.**

*Uno. Se atribuirán directamente a los Municipios en cuyo término radiquen los bienes o se desarrollen las actividades sujetas a gravamen:*

*Primero. El noventa por ciento de las cuotas de Contribución territorial urbana, ...*

...

*Tercero. El noventa por ciento de las cuotas de Licencia fiscal del Impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales.*

..

**Fondo Nacional de Haciendas Municipales****Artículo diez. Organización del Fondo.**

*Uno. Se crea en el Ministerio de Hacienda el Fondo Nacional de Haciendas Municipales que tendrá por misión la distribución entre los municipios de régimen común de los recargos con que aparece dotado en la presente Ley.*

...

**Artículo once. Pago de participaciones.**

*Uno. En los Presupuestos Generales del Estado se habilitarán los créditos precisos para el pago de las participaciones que por los artículos primero y tercero de esta Ley se reconocen a las Corporaciones Locales. Estos créditos figurarán en la Sección de Gastos de las Contribuciones y diversos Ministerios.*

*Dos. Los expresados créditos tendrán la consideración de ampliables, en función de la recaudación que se obtenga en los impuestos correspondientes.*

...

**Artículo catorce. Municipios con ingresos patrimoniales.**

*Uno. Los Municipios en que la liquidación de los presupuestos ordinarios y especiales, en su caso del ejercicio inmediatamente anterior a la vigencia de esta Ley arroja un total de ingresos netos por el producto de su patrimonio, ... superior al treinta por ciento del presupuesto ordinario de gastos, sólo percibirán del Fondo Nacional de Haciendas Municipales una alícuota de participación en el mismo, ... Dicha alícuota consistirá en un tanto por ciento igual al que representen, con respecto al total de ingresos, según la misma liquidación, los obtenidos por exacciones de derecho público, .... No serán computables a los efectos del párrafo anterior los productos del Patrimonio Municipal del Suelo ...*

..

**DISPOSICIONES FINALES****Primera. Nueva Ley de Régimen Local.**

*El Gobierno, dentro del plazo de dieciocho meses, contado a partir de la publicación de la presente Ley en el «Boletín Oficial del Estado», enviará a las Cortes un proyecto de Ley de Régimen Local,*

**Segunda. Ley sobre régimen y retribución de los funcionarios de los Corporaciones Locales.**

*El Gobierno, en el plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, a propuesta conjunta de los Ministros de Hacienda y de la Gobernación, y con informe de la Comisión Superior de Personal, remitirá a las Cortes un proyecto de Ley acomodando el régimen y retribución de todos los funcionarios al servicio de las Corporaciones Locales, a las directrices y normas aplicables a los funcionarios civiles del Estado, atendiendo a las peculiaridades propias de sus respectivas funciones.*

...

**Décima. Inaplicación de esta Ley en Álava y Navarra.**

*La presente Ley no será de aplicación en Álava y Navarra.*

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS****Primera. Fondos de Corporaciones Locales y de Compensación provincial.**

*En el término de tres meses, a contar de la promulgación de esta Ley se disolverán los Fondos de Corporaciones locales y de Compensación provincial, a que alude la Ley de tres de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres. Los saldos líquidos existentes en los mismos, así como los créditos que se hayan concedido, se integrarán en el Fondo Nacional de Haciendas Municipales.*

**22.48. Año 1968. Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación**

*Prevista en la Ley General Tributaria de veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres la promulgación de un Reglamento General de Recaudación que deba sustituir al Estatuto de Recaudación de veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, para acomodar las disposiciones reguladoras del ejercicio de la función recaudatoria a las profundas reformas introducidas en nuestro sistema tributario ....*

**DISPONGO**

*Artículo primero.-Se aprueba el adjunto Reglamento General de Recaudación, que llevará fecha de este Decreto y entrará en vigor el día uno de enero de mil novecientos setenta.*

*Artículo segundo.-Uno. En el plazo de un año a partir de la publicación del presente Decreto, el Ministro de Hacienda someterá a la aprobación del Gobierno:*

*a) Una Instrucción General de Recaudación que desarrollará las normas contenidas en este Reglamento, estructurará la contabilidad del servicio recaudatorio e incorporará, refundiéndolas, todas cuantas disposiciones existen en materia de recaudación, acomodándolas a la Ley General Tributaria y a dicho Reglamento.*

*b) Un texto reglamentario en el que se refundan y actualicen todas las disposiciones orgánicas que afecten al personal recaudador enumerado en el artículo doce, número siete, del Estatuto de Recaudación de veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho.*

...

**REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACION**

...

*Se ha considerado, no obstante, que este de Recaudación, que ahora se publica, era el más urgente de todos. Diversas razones han contribuido a darle la primacía. Bastará señalar, entre otras, que desde el año 1948, en que fue publicado el Estatuto que hoy rige en la materia, han sido múltiples e importarles las disposiciones que han venido a completar la normativa vigente introduciendo nuevas modalidades de percepción de ingresos que deben integrarse en un cuerpo orgánico de disposiciones. La función recaudatoria es, de otro lado, una de las más complejas que la Administración cumple en el campo de la aplicación del tributo y, por supuesto, la que suscita una problemática más estrechamente vinculada a la defensa de los intereses del Tesoro público...*

...

*...el presente Reglamento tenga por objeto específico la regulación de las formas a través de las cuales producen su eficacia liberatoria el pago y los restantes modos de extinción de la obligación tributaria;*

...

*El contenido de este Reglamento merece también alguna consideración. Si se le compara con el del Estatuto vigente, se echará de menos en él el amplio núcleo de preceptos que en este último texto se destinaban a regular los órganos recaudatorios y sus competencias, la contabilidad y la estadística del servicio, el abono de los premios de cobranza y otras recompensas y, en fin, las responsabilidades y sanciones.*

*Bien puede advertirse "que la omisión de tales normas obedece a criterios de técnica jurídica y de eficacia administrativa. Efectivamente, cada día aparece de modo más acusado la conveniencia de no incorporar a unos mismos textos los preceptos que regulan los aspectos orgánicos y de procedimiento que convergen en el desarrollo de cada función pública. Las razones que aconsejan el deslinde formal de esos núcleos de normas son abundantes. Ante todo, se elimina con él la confección de textos demasiado prolijos, en los que las reglas destinadas a organizar los servicios enturbian la clara visión del procedimiento, y las que encauzan este último desdibujan la estructura de aquéllas. Pero, sobre todo, se consigue una mayor estabilidad normativa, haciendo posible que los textos reguladores de un procedimiento dado no tengan que revisarse cada vez que las circunstancias aconsejen la introducción de modificaciones, por leves que éstas sean, en la organización de los servicios.*

*Estas ideas han servido para delimitar el contenido del presente Reglamento. Por imperativo de la Ley General Tributaria se destina primordialmente a regular la función de recaudación que, en unión con la actividad liquidatoria — que será regulada en otro Reglamento— integra la actividad administrativa de gestión del tributo.*

*El Estatuto jurídico del personal recaudador y, en general, cuanto se refiere a los aspectos orgánicos del servicio, será objeto de otro cuerpo de normas, coordinado por su contenido a este Reglamento, pero formalmente autónomo. Una Instrucción General de Recaudación vendrá, en fin, a completar el cuadro normativo,...*

*El tríptico de disposiciones que se enuncia permite la integración del Estatuto de 1948 y de cuantas disposiciones han venido a completarlo o a modificarlo en los veinte años de su vigencia.*

...

**Art. 2. Competencia.**

*La gestión recaudatoria es de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y se realiza con sujeción a las disposiciones de este Reglamento, Ley General Tributaria, Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública y demás Leyes que a aquélla hagan referencia, sin perjuicio de lo que con carácter de especialidad esté establecido o se establezca por Ley o en ejecución de ella respecto de la recaudación de Ingresos de determinados Organismos y de las Entidades Locales.*

...

**Art.4. Periodos de recaudación.**

- 1. La gestión recaudatoria se realizará en dos periodos: voluntario y ejecutivo.*
- 2. En el primero, los obligados al pago harán efectivas sus deudas dentro de los plazos señalados en el artículo 20.*
- 3. En periodo ejecutivo, la recaudación se efectuará coercitivamente, por vía de apremio, sobre el patrimonio del obligado que no ha cumplido la obligación a su cargo en el periodo voluntario....*

Art. 6. *Órganos de recaudación y entidades colaboradoras.*

1. *Integran los órganos de recaudación del Ministerio de Hacienda:*

a) *La Tesorería de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos.*

b) *Las Tesorerías de las Delegaciones de Hacienda y las Depositarias especiales.*

e) *Las Administraciones de Aduanas.*

d) *Las Recaudaciones de Zona.*

e) *Las Oficinas Liquidadoras de los Impuestos sobre Sucesiones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, a cargo de Registradores de la Propiedad.*

f) *Los demás órganos que tengan atribuida o a los que se atribuya esta condición por el Ministerio de Hacienda.*

2. *Las Diputaciones provinciales a las que se encomiende el servicio recaudatorio, lo desempeñarán con sujeción a las disposiciones legales vigentes.*

3. ***Son colaboradores del servicio de recaudación*** los Bancos y Cajas de Ahorro autorizados para la apertura de cuentas restringidas de recaudación de tributos. El Ministerio de Hacienda podrá conferir aquella condición a otras Entidades o Agrupaciones de contribuyentes. En ningún caso, la autorización atribuirá el carácter de órganos de recaudación del Ministerio de Hacienda a los Bancos, Cajas y demás colaboradores.

## **LIBRO II**

### **Procedimiento de recaudación en periodo voluntario**

...

Art. 79. *Plazos de ingreso.*

1. *Los plazos de ingreso en periodo voluntario de deudas por recibo serán:*

a) *En el primer semestre: Del 16 de marzo al 15 de mayo o inmediato hábil posterior.*

b) *En el segundo semestre: Del 16 de septiembre al 15 de noviembre o inmediato hábil posterior.*

...

Art. 81. *Regulación de la cobranza.*

1. *Los Recaudadores presentarán en cada semestre en las Tesorerías propuesta de itinerario de cobranza en los distintos pueblos cabeza de Municipio de su Zona para aprobación por el Delegado de Hacienda pudiendo éste, además, autorizar el cobro en aquellas localidades que por el número de contribuyentes o alejamiento de la capitalidad del Municipio a que pertenecen sea aconsejable.*

2. *Al confeccionar el itinerario se tendrá en cuenta que la recaudación en los pueblos deberá terminar el día 5 de los meses de mayo y noviembre.*

...

Art. 83. *Domiciliación del pago en entidades bancarias y Cajas de Ahorro y gestión por éstas del pago de recibos.*

1. *En las capitalidades de las Zonas y en los pueblos de la demarcación de éstas donde existan entidades bancarias o Cajas de Ahorro, o sucursales de las mismas, los contribuyentes podrán realizar el pago de recibos por medio de dichas entidades.*

...

## **CAPITULO V**

### **Ingresos por medio de entidades colaboradoras**

Art. 87 *Autorización.*

1. *El Ministerio de Hacienda podrá autorizar a las entidades bancarias inscritas en el Registro de Bancos y a las Cajas de Ahorro dependientes del Instituto de Crédito de las mismas, la apertura de cuentas de recaudación de tributos, con la denominación de «Tesoro Público Cuenta restringida de la Delegación de Hacienda de... para la recaudación de tributos».*

2. *Podrá ingresarse en dichas entidades colaboradoras el importe de las deudas tributarias que expresamente determine el citado Ministerio.*

...

## **LIBRO III**

### **Procedimiento de recaudación en vía de apremio**

#### **TITULO PRIMERO**

#### **Procedimiento de apremio**

Art. 93. *Carácter del procedimiento.*

1. *El procedimiento de apremio será exclusivamente administrativo, siendo privativa de la Administración la competencia para entender del mismo y resolver todas sus incidencias, sin que los Tribunales de cualquier grado y jurisdicción puedan admitir demanda o pretensión alguna en esta materia, a menos que se justifique que se ha agotado la vía administrativa o que la Administración decline el conocimiento del asunto en favor de la jurisdicción ordinaria.*

2. *El procedimiento se inicia e impulsa de oficio en todos sus trámites....*

Art. 94. *Títulos que llevan aparejada ejecución.*

1. *Tendrán el carácter de títulos acreditativos del crédito, a efectos de despachar la ejecución por vía de apremio administrativo:*

- a) Las relaciones certificadas de deudores por valores en recibo o patente, expedidas por los Recaudadores  
 b) Las certificaciones de descubierto en los demás casos, expedidas por los funcionarios a cuyo cargo esté el control contable de los ingresos  
 2. Estos títulos tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los deudores.

Arto 95. Providencia de apremio.

1. La Providencia de apremio es el acto de la Administración que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor en virtud de uno de los títulos que precisa el artículo anterior.  
 2. Son autoridades competentes para dictarla los Tesoreros de Hacienda.  
 3. La citada Providencia ordenará la ejecución forzosa sobre los bienes y derechos del deudor fijando el recargo que corresponde exigir sobre el importe de la deuda.

...

Art. 101. Certificaciones de descubierto.

1. Las certificaciones de descubierto contendrán los datos siguientes;  
 a) Nombre y apellidos, razón social o denominación del sujeto pasivo localidad y domicilio de éste.  
 b) concepto e importe de la deuda y periodo a que corresponde.  
 c) Indicación expresa de que ésta no ha sido satisfecha y de haber expirado el plazo de ingreso correspondiente.  
 d) Fecha en que la certificación se expide.  
 2. Recibidas en Tesorería estas certificaciones los Tesoreros dictarán y consignarán en ellas, **previas las oportunas comprobaciones**, la Providencia de apremio, cargándolas seguidamente a la Recaudación que corresponda.

...

Art. 175. Requisitos de los títulos para ejecución.

1. Las certificaciones de descubierto y las relaciones certificadas de deudores que se expidan para seguir la vía de apremio contendrán los mismos requisitos que se exigen en los artículos 100 y 101 y además expresarán la naturaleza de los débitos, la clase de responsabilidad y el título de la cuenta en que han de situarse los fondos recaudados. Tales documentos se remitirán directamente a la Tesorería de Hacienda.  
 2. El procedimiento de apremio se seguirá en virtud de la providencia del Tesorero, bajo la responsabilidad del Organismo si los datos consignados en el título de ejecución no fueren exactos. ...

## **22.49. Año 1969. Decreto 2260/1969, de 24 de julio, por el que se aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad**

El artículo segundo del Decreto tres mil ciento cincuenta y cuatro/mil novecientos sesenta y ocho, de catorce de noviembre por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación, dispuso que en el plazo de un año a partir de su publicación, el Ministro de Hacienda sometería al Gobierno, para su aprobación, una Instrucción General de Recaudación que desarrollaría las normas contenidas en este Reglamento, estructuraría la Contabilidad del servicio recaudatorio e incorporaría, refiriéndolas, cuantas disposiciones existen en materia de recaudación, acomodándolas a la Ley General Tributaria y a dicho Reglamento.

### **DISPONGO:**

Artículo primero.- Se aprueba la adjunta Instrucción General de Recaudación y Contabilidad que, con el Reglamento General de Recaudación y el Estatuto Orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador, entrarán en vigor el día primero de mil novecientos setenta.

...

### **Instrucción General de Recaudación y Contabilidad PREAMBULO**

...

La Instrucción sigue los principios del Reglamento General, que es el texto fundamental en la materia. Sobre los medios de Pago se ha llegado a facilitar éste hasta los más extremos límites, de tal forma que, cualquier deudor, por cualquier concepto y desde cualquier punto de la geografía nacional, sin necesidad de desplazarse para acudir a la Caja del Órgano recaudador, podrá cumplir con su obligación puntualmente y con toda comodidad...

..

En materia de contabilidad y estadística del servicio se ha procurado que la normativa sea clara y precisa, consagrándose por primera vez el sistema de mecanización que, si venía aplicándose en la práctica, no tenía en los textos legales regulación expresa.

Las Reglas de la Instrucción, que se presenta dividida en dos partes, se han redactado con la mayor sencillez posible, indicando en la primera los concretos artículos del Reglamento General a que hacen referencia. En la segunda, que atañe al servicio de Contabilidad y Estadística...

Por último: la nueva estructura del servicio recaudatorio exige la aprobación de los modelos de libros e impresos que han de utilizarse, y para ello queda ampliamente facultado el Ministerio de Hacienda.

### **PRIMERA PARTE**

**Normas complementarias del Reglamento General de Recaudación****REGLA 1ª**

(Art. 3.3)

1. La Dirección General del Tesoro y Presupuestos, a petición de las Entidades Locales, Organismos autónomos de la Administración del Estado u otros entes públicos, podrá autorizar que el cobro en periodo voluntario de las deudas a favor de dichos Organismos se realice por mediación de las Zonas recaudatorias, siempre que tales deudas hayan de cobrarse por recibo y que los plazos de ingreso coincidan con los señalados en el artículo 79.

...

2. Entregados los recibos en la Tesorería con relación duplicada para que uno de los ejemplares sirva de resguardo, se harán los correspondientes cargos a los Recaudadores y la cobranza se realizará por éstos con sujeción en todo al procedimiento regulado en el Reglamento y a las normas de esta Instrucción. El producto de la recaudación, deducido el premio de cobranza correspondiente al Recaudador, será ingresado diariamente en la cuenta corriente prevista en la Regla 117-4,...

**REGLA 5ª**

...

(Art. 10.2)

2. El Recaudador requerirá de pago en primer lugar al sujeto pasivo, y, de no ser atendido, seguirá el procedimiento contra los responsables solidarios, sin más requisito que el previo requerimiento para que efectúen el pago en plazo de quince días, con expresión del precepto legal o del acto administrativo declaratorio de su responsabilidad...

**REGLA 38**

(Art. 81.1)

1. Se entiende por itinerario de cobranza el detalle de los días, horas y locales que se fijen para efectuar la misma en las distintas localidades, circunstancias todas que se harán constar en cuantos anuncios han de publicarse.

(Art. 81.5)

2. Los Tesoreros y Recaudadores darán publicidad a los itinerarios por todos los medios a su alcance y además anunciarán con la debida anticipación el final del periodo de cobranza; todo ello sin perjuicio de los anuncios oficiales previstos en el artículo 81.5, únicos que se considerarán obligatorios a los efectos del procedimiento.

...

**REGLA 49ª**

...

5. Los Tesoreros ejercerán la debida vigilancia para que los procedimientos de apremio se ajusten a las normas establecidas en el Reglamento y en esta Instrucción, y deberán, al término de cada semestre y con ocasión de la liquidación de cuentas, examinar los expedientes presentados por los Recaudadores, dejando constancia en ellos, por diligencia, de su conformidad o reparo,...

**REGLA 50**

(Art. 94)

En las relaciones de deudores y en las certificaciones de descubierto se hará constar, expresamente, que se expiden para despachar la ejecución contra los deudores en ellas comprendidos.

**REGLA 51**

(Art. 95)

La providencia de apremio será dictada por los Tesoreros en plazo no superior a tres días, contados a partir del en que haya tenido entrada en la Dependencia el documento en virtud del cual ha de despacharse la ejecución....

...

**REGLA 53**

(Art. 97)

1. Vencido el plazo de pago en período voluntario y el de prórroga, en su caso, los contribuyentes habrán de hacer efectivos sus débitos, con el recargo de apremio correspondiente, precisamente en las Oficinas recaudatorias de Zona a las que se hayan cargado los documentos ejecutivos providenciados de apremio.

...

**REGLA 56**

(Art 100)

Las relaciones certificadas de deudores por recibo contendrán los nombres y apellidos, razón social o denominación de los sujetos pasivos, con expresión de sus respectivos domicilios, según los datos que figuren en los recibos no satisfechos, y habrán de confeccionarse separadamente por pueblos y conceptos contributivos.

**REGLA 57**

(Art. 101.1)

1. En las certificaciones de descubierto o en documentos independiente y complementario de las mismas podrán consignarse todos los datos que permitan identificar la finca, industria, vehículo, actividad o profesión que dio origen a la liquidación del débito, para facilitar así la tramitación del procedimiento de apremio.

2. Las expresadas certificaciones serán expedidas tan pronto transcurra el período voluntario para pago y, en su caso, el de prórroga, y se remitirán inmediatamente a la Tesorería para que proceda como disponen los artículos 95 y 155.

3. Dichas certificaciones serán expedidas por el Jefe de Contabilidad de la Intervención de Hacienda y visadas por el Interventor. ...

...  
REGLA 121

(Art. 202)

La imputación a cada uno de los Recaudadores que hayan intervenido en los procedimientos de apremio, de las responsabilidades por perjuicio de valores, se extiende a los Recaudadores a quienes se hayan encomendado diligencias por oficio rogatorio, ...

## SEGUNDA PARTE

### Régimen de contabilidad de los ingresos por recaudación y estadística del Servicio I NORMAS GENERALES

#### 1.1. Creación, formato, contenido y expedición de los Instrumentos de cobro

REGLA 132.- De los instrumentos de cobro de liquidaciones con contraído previo.

..

REGLA 134.- De los instrumentos de cobro de liquidaciones sin contraído previo

Los «instrumentos de cobro» para efectuar el de las deudas tributarias que tengan establecido por sus respectivos Reglamentos la forma de pago por medio de declaración-liquidación, declaración-autoliquidada o ingreso a cuenta por declaración, serán extendidos por los propios contribuyentes, a ser posible a máquina, en el modelo oficial establecido para cada tributo, que constará, por lo menos, de las siguientes partes:

1. Carta de pago.
2. Talón de cargo.

En el momento de efectuar el ingreso, el «instrumento de cobro» deberá estar cumplimentado con los datos necesarios para más perfecta identificación de la deuda, periodo a que corresponde, sujeto pasivo declarante y demás circunstancias que expresa el artículo 33. Tendrá, además, espacio suficiente para consignar el medio que se utilice para efectuar el pago.

...

#### 1.2. Documentos que se consideran “valores” a efectos contables y cargos y datas de los mismos

REGLA 137.- Instrumentos de cobro» a los que se confiere lo consideración de valores.

Tendrán a efectos contables la consideración de valores desde el momento en que sean cargados a la Tesorería y hasta su anulación o su data en la Cuenta de Rentas Públicas por ingreso o baja justificada, los «instrumentos de cobro» que a continuación se detallan:

- a) Los recibos,
- b) Los recibos-patentes.
- c) Las certificaciones de descubierto expedidas por la sección de Contabilidad de las Intervenciones de Hacienda.

....

REGLA 139.-De los cargos y datas de valores.

Se entenderá por «cargo» toda entrega de valores efectuada por una Tesorería a otra, o a un Recaudador, y por «data», la devolución de estos mismos valores por las causas determinadas en esta Regla, o el ingreso en el Tesoro de su importe.

Los cargos se efectuarán mediante un documento especial denominado «pliego de cargo», y las datas mediante otro llamado «factura de data».

Los pliegos de cargo serán:

- a) De valores-recibo en Voluntaria.
- b) De valores-recibo en Ejecutiva.
- c) De valores-certificaciones de descubierto.

La fecha del pliego de cargo con el recibí, servirá de base para la determinación del perjuicio de valores a que se refiere el artículo 200 del Reglamento.

Las «facturas de data» serán:

- a) Por ingresos.
- b) Por adjudicaciones.
- e) Por insolvencia de los deudores.
- d) Por bajas.
- e) Por otras causas.

...

REGLA 143.-En las Tesorerías.

*El control de los valores que se encuentren en poder de las Zonas de Recaudación o en otras situaciones, se llevará por las Tesorerías en los libros establecidos en esta Instrucción...*

**Arqueos a efectuar por los órganos recaudadores**

**REGLA 151.-Arqueo e ingreso en cuentas.**

*Los Órganos que, de acuerdo con las normas del Reglamento tengan encomendada gestión recaudatoria vendrán obligados a efectuar arqueos diarios de las cantidades cobradas en el ejercicio de tal misión.*

**NORMAS DE CONTABILIDAD ESPECÍFICA PARA LA COBRANZA POR RECIBO DE DEUDAS TRIBUTARIAS**

**1.1. Expedición de los documentos base de cobranza**

**REGLA 157.- Confección de documentos por el Servicio de Mecanización.**

*Anualmente, y con el tiempo suficiente para cumplir los plazos que determina el artículo 80, los servicios de mecanización en base de los antecedentes en su poder para la emisión de los documentos del ejercicio anterior y de las relaciones de altas en censos e índices de bajas en censos conformados por las oficinas gestoras, confeccionarán:*

*a) Los instrumentos de cobro a que se refiere el apartado a) de la regla 132.*

**REGLA 160.-En las Tesorerías de Hacienda.**

*Antes del día 28 de febrero de cada año entregarán a los Recaudadores, tal como han sido recibidos de la Intervención y de las Oficinas Gestoras, los siguientes documentos:*

- a) El ejemplar original de las listas cobratorias.*
- b) Dos ejemplares de cada uno de los pliegos de cargo de valores del primer semestre previa firma del recibí en el cuarto ejemplar, que conservará en su poder.*
- c) Los recibos del primer semestre*

**DE LAS CUENTAS. LIQUIDACIONES E INFORMES SEMESTRALES**

**5.1. Rendición de cuentas**

**REGLA 186.-Competencia de las Tesorerías.**

*Toda cuenta de gestión recaudatoria de valores del Estado deberá ser rendida ante la correspondiente Tesorería de Hacienda.*

**REGLA 187.-Cuentas a rendir por los Recaudadores.**

*Los Recaudadores están obligados a rendir cuentas de su gestión, una por valores-recibo y otra por valores certificaciones de descubierto, siempre que las autoridades superiores se lo exijan, y de modo regular en los meses de enero y julio de cada año con respecto a la gestión del semestre anterior.*

*Estas cuentas tendrán la consideración de ordinarias y serán extraordinarias las que se exijan en periodos diferentes.*

*Unas y otras se extenderán en triplicado ejemplar. Uno para la Tesorería para su examen y archivo; otro para el Recaudador cuentadante, y el tercero para la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, a quien le será remitido por la Tesorería, revisado y conformado.*

**REGLA 188.-Formato de las cuentas.**

*Las cuentas a que se refiere la Regla anterior se rendirán en estados que tendrán marginalmente los conceptos tributarios, sumas parciales, valores de otras Tesorerías, valores de otros Organismos y sumas totales en la primera columna, y a continuación las siguientes columnas para números:*

- 1. Saldo deudor de la cuenta anterior.*
- 2. Valores pendientes de cobro.*
- 3. Cargos en voluntaria,*
- 4. Cargos en ejecutiva.*
- 5. Total Debe (suma de 1, 2, 3 y 4).*
- 6. Saldo Acreedor de la cuenta anterior.*
- 7 Ingresos en voluntaria sin recargo.*
- 8. Ingresos en voluntaria con recargo.*
- 9. Ingresos en ejecutiva.*
- 10. Total ingresos (suma de 7, 8 Y 9).*
- 11. Data por bajas.*
- 12. Data por adjudicaciones.*
- 13. Data por insolvencia.*

14. Data por otros motivos.
15. Total datas (suma de 11, 12, 13 y 14).
16. Total Haber (suma de 6, 10 y 15),
17. Saldo deudor para la cuenta siguiente,
18. Valores pendientes de cobro.
19. Saldo acreedor para la cuenta siguiente.

Cada una de estas columnas podrá dividirse en dos, para número de documentos e importe.

...

#### **DISPOSICION DEROGATORIA**

Con efectos a partir del 1 de enero de 1970, quedan derogadas cuantas disposiciones se refieran a las materias que en esta Instrucción se regulan. La recaudación se efectuará de conformidad con lo que previenen el Reglamento General, aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de diciembre, la presente Instrucción y el texto reglamentario a que se refiere el artículo segundo b) del expresado Decreto.

### **22.50. Año 1969. Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda**

El Decreto tres mil ciento cincuenta y cuatro/mil novecientos sesenta y ocho, de catorce de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación, dispuso que, en el plazo de un año el Ministro de Hacienda sometería al Gobierno, para su aprobación, los otros dos textos legales que con aquél regularán a partir de uno de enero de mil novecientos setenta la recaudación del haber del Estado y, en su caso, de las Entidades Locales, Organismos Autónomos y demás entes públicos.

Promulgada por Decreto dos mil doscientos sesenta/mil novecientos sesenta y nueve, de veinticuatro de julio, la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad, se ha elaborado el «Estatuto orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda», en el que se contemplan el ejercicio de aquella función y las facultades, deberes y derechos del personal que la desempeña, tanto en los puestos directivos como en los ejecutivos.

El Estatuto se atiene a las disposiciones en él refundidas, actualizándolas en los aspectos necesarios para dar satisfacción a exigencias manifestadas en la práctica adquirida desde que tales disposiciones se dictaron y para acomodarlas a lo que previenen la Ley de Procedimiento Administrativo y la nueva legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado.

En cuanto a la selección del personal para proveer las plazas de Recaudadores de Hacienda, se establece que podrán concursar, además de los funcionarios de los Cuerpos del Ministerio de Hacienda, los pertenecientes a los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado, Técnico, Administrativo y Auxiliar adscritos al citado Departamento, si bien a todos se les exige un mínimo de tiempo en servicios en aquel Ministerio y poseer el «diploma de aptitud» para desempeñar el cargo, exigencias que vienen impuestas por la especialidad y responsabilidad de la función. Los exámenes o pruebas para la obtención del diploma serán de carácter eminentemente práctico y sobre materias relacionadas con la recaudación, dado que los conocimientos teóricos se dan por supuestos al haberse superado las pruebas establecidas en las correspondientes oposiciones para ingreso en los Cuerpos respectivos.

Se regulan, en consonancia con lo anterior, los concursos a convocar por el Ministerio de Hacienda y por las Diputaciones provinciales concesionarias del servicio para proveer las plazas de Recaudadores de zona, con indicación de los requisitos que, en cada caso, han de cumplirse por los concursantes.

Se revisan las categorías de las zonas para ponerlas de acuerdo con la realidad de los cargos actuales de valores, revisándose también las asignaciones de aquellas para que, como percepción mínima resulte, según su categoría, la que se considera justa en consonancia con el trabajo y la responsabilidad del titular. Como consecuencia obligada, se revisan igualmente las asignaciones de las Diputaciones concesionarias.

Comprobado por la experiencia que las vacantes de los Recaudadores de Hacienda **no se proveen con facilidad** debido a que la fianza del diez por ciento del cargo líquido por valores en recibo **resulta muy elevada** por el aumento constante de los valores, se rebaja dicho porcentaje al cinco por ciento y se admiten otros medios de garantía, teniendo en cuenta que será mayor ahora el control que se ejerce sobre los Recaudadores como consecuencia de las disposiciones de la Instrucción General y que tal control será de gran eficacia en orden a prevenir cualquier perjuicio para el Tesoro.

Respecto de las Diputaciones concesionarias, con apoyo en lo que autoriza la Ley de once de abril de mil novecientos cuarenta y dos, se prescinde de una fianza específica siempre que los intereses del Tesoro puedan ser garantizados por afectación de los recursos que éste les abona, y se establece un procedimiento flexible con el fin de que la fianza, ajustada a igual porcentaje que para los Recaudadores de Hacienda, sea la estrictamente necesaria, permitiendo que capitales ahora inmovilizados puedan destinarse al cumplimiento de los importantes fines atribuidos a tales Diputaciones.

Con el presente Estatuto orgánico se completan las disposiciones que, con derogación de todas las vigentes, regularán la compleja materia de la recaudación.

En su virtud....DISPONGO:

Artículo primero.- Se aprueba el adjunto «Estatuto Orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda», que llevará la fecha de este Decreto y entrará en vigor el día uno de enero de mil novecientos setenta.

Artículo segundo.- Se autoriza al Ministerio de Hacienda para dictar las disposiciones que sean necesarias para aplicación del texto legal que se aprueba.

Así lo dispongo por el presente Decreto, dado en Madrid a diecinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve.

FRANCISCO FRANCO

El Ministro de Hacienda  
ALBERTO MONREAL LUQUE

Estatuto Orgánico de la Función Recaudatoria y del Personal Recaudador del Ministerio de Hacienda

**TITULO PRIMERO**  
**Disposiciones generales**  
**CAPITULO UNICO**

**De la organización recaudatoria del Ministerio de Hacienda**

Artículo 1º Concepto.

Integran la Organización Recaudatoria del Ministerio de Hacienda los órganos que ejercitan las funciones administrativas conducentes a la realización de los créditos y derechos a que se refiere el artículo primero del Reglamento General de Recaudación.

Art. 2º Cometido y normas aplicables.

La organización recaudatoria desempeña el cometido que le es propio con sujeción a lo que disponen las Leyes vigentes, el Reglamento General de Recaudación, la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad y el presente Estatuto.

Art. 3º Autonomía

1. La expresada organización, por la especialidad de las funciones que realiza, tiene estructura y entidad propias, con todas las facultades necesarias para el cumplimiento de los fines que determina el artículo 3º del Reglamento General de Recaudación sin que en su actividad puedan interferirse otros órganos de la Administración, salvo los jurisdiccionales en los supuestos y en la forma prevista por las Leyes.

...

**TITULO SEGUNDO**  
**Órganos de la función recaudatoria**  
**CAPITULO PRIMERO**  
**Clasificación de los órganos**

Art. 6º Especificación.

1. Por la índole de la función que realizan, los órganos de la función recaudatoria son: directivos o ejecutivos.
2. Por razón del ámbito a que se extiende su jurisdicción, dichos órganos son: centrales o territoriales.

Art. 7º Órganos directivos.

1. Son órganos directivos centrales:
  - A) El Ministro de Hacienda, y
  - B) El Director general del Tesoro y Presupuestos.
2. Son órganos directivos territoriales:
  - A) Los Delegados de Hacienda, y
  - B) Los Tesoreros de Hacienda.

Art. 8º Órganos ejecutivos.

1. El órgano ejecutivo central, la Tesorería de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos.
2. Son órganos ejecutivos territoriales:

A) Las Tesorerías de Hacienda cuando actúan en los casos a que se refiere el artículo 155 del Reglamento General de Recaudación.  
B) Las Secciones de Caja de las Tesorerías de Hacienda.  
C) Las Depositarias Especiales.  
D) Las Administraciones de Aduanas.  
E) Las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario.  
F) El personal recaudador integrado por:

- a) Los Recaudadores de Hacienda.
- b) Las Diputaciones Provinciales a quienes se encomiende el servicio de recaudación, y
- c) Los Recaudadores de zona nombrados por aquéllas.

3. Si el Ministerio de Hacienda, de conformidad con lo que dispone el artículo 6.1.f) del Reglamento General de Recaudación, confiriere la condición de órganos ejecutivos de la Recaudación a otros distintos de los señalados en el número anterior, determinará, en cada caso, la competencia territorial y funcional de los mismos.

Art. 9º Colaboradores.

Tienen la consideración de colaboradores en la función recaudatoria los Bancos y Cajas de Ahorro a quienes se autorice para abrir cuentas restringidas de recaudación de tributos y las entidades o agrupaciones de contribuyentes a quienes expresamente se les confiera tal condición por el Ministerio de Hacienda, en los términos que la correspondiente disposición establezca. ...

Art. 11. Competencia de los órganos ejecutivos.

1. La Tesorería de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos actúa como recaudadora de los impuestos que se liquidan en el propio centro directivo y de los demás ingresos que en ella hayan de efectuarse por disposición emanada del Ministerio de Hacienda.

2. Las Secciones de Caja de las Tesorerías territoriales actúan dentro de la esfera de competencia de la propia Delegación.

3. Las Depositarias Especiales tienen competencia dentro del territorio asignado a cada una.

4. Las Administraciones de Aduanas y las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario tienen competencia dentro del territorio de su respectiva jurisdicción.

5. Las Diputaciones Provinciales a quienes se haya encomendado el servicio de recaudación ejercerán sus funciones dentro del territorio de cada provincia.

6. Los Recaudadores, tanto nombrados por el Ministerio de Hacienda como los designados por las Diputaciones Provinciales, tienen competencia para actuar dentro del territorio demarcado para la zona de su nombramiento.

7. Los órganos territoriales, tanto directivos como ejecutivos, sólo podrán actuar dentro del territorio a que se extiende su jurisdicción. Si para el desempeño de su cometido fuese preciso practicar diligencia fuera de tal territorio, las interesarán del órgano territorial y funcionalmente competente, comunicándose al efecto directamente entre sí los Delegados, y en su caso, los Tesoreros de Hacienda, y por conducto de éstos los demás órganos, inferiores, salvo que expresamente esté autorizada por el Reglamento General o por su Instrucción la comunicación directa entre determinados órganos ejecutivos inferiores.

8. La comunicación de los órganos directivos centrales con los territoriales y la de éstos con aquéllos se realizará por conducto de los correspondientes Delegados de Hacienda.

..

Art. 16 De los Tesoreros de Hacienda.

Son facultades de los Tesoreros de Hacienda:

1ª Promover, impulsar y dirigir la recaudación, adoptando las medidas necesarias para que la cobranza se realice dentro de los plazos señalados, ejerciendo la debida vigilancia para que los procedimientos se ultimen con rapidez.

2ª Autorizar los pliegos de cargo de valores que se entreguen para la cobranza y adoptar o proponer las medidas necesarias para que ésta se realice dentro de los plazos señalados.

3ª Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter, en uso de la facultad que les confiere el artículo 95 del Reglamento General de Recaudación.

4ª Autorizar la subasta de bienes embargados en los procedimientos de apremio y proponer, en su caso, la enajenación por alguno de los demás procedimientos establecidos reglamentariamente.

5ª Proponer al Delegado de Hacienda las Visitas que deba realizar el Inspector de Zonas, y adoptar o proponer las medidas que procedan según los informes que rindan.

6ª Informar los expedientes de reorganización de zonas, los de modificación de éstas y los de fijación de su categoría.

7ª Dar posesión de su cargo a los Recaudadores de Hacienda, previa instrucción de los expedientes para aprobación de las escrituras de constitución de fianza.

8ª Proponer el nombramiento de los Recaudadores de Hacienda interinos a que se refiere el artículo precedente.

9ª Tramitar los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores.

10. Tramitar los expedientes de denuncia contra el personal recaudador.

11. Proponer al Delegado de Hacienda la suspensión de los Recaudadores en el caso previsto en el número 13 del artículo anterior.

12. Instruir las diligencias preventivas de los expedientes de alcance contra los Recaudadores.

13. Aprobar el nombramiento de los Auxiliares que, dentro de la correspondiente plantilla, efectúen los Recaudadores, y disponer su sustitución de conformidad con lo que en este Estatuto se establece.

14. Exigir que los libros registros y de contabilidad de las Zonas, que habrán de ser autorizados y habilitados por las propias Tesorerías se lleven debidamente y que las cuentas y liquidaciones se rindan en los plazos reglamentarios

...

Art. 23. De los Recaudadores en general.

1. A las Diputaciones concesionarias les compete el desempeño del servicio recaudatorio, por medio de los Recaudadores de Zona, en las condiciones señaladas en la orden de concesión, de acuerdo con el Reglamento General de Recaudación y su Instrucción.

2. A los Recaudadores de Hacienda y a los Recaudadores de Zona corresponde:

1.º La cobranza de las deudas tributarias a satisfacer por recibo, según establece el artículo 77 del Reglamento General de Recaudación.

2.º La tramitación de los procedimientos de apremio contra deudores por recibo y certificaciones de descubierto, con sujeción a lo dispuesto en el citado Reglamento y en su Instrucción.

3.º El control de todos los valores cargadas a la zona, de los servicios de la misma y de su personal auxiliar.

4.º Dirigirse a los órganos recaudatorios superiores y a los de gestión, a través de la Diputación concesionaria o de la Tesorería de Hacienda, según los casos, para todo lo relacionado con el servicio.

5.º Realizar los actos de ejecución material y de cooperación en la gestión financiera, que dentro de la zona respectiva, les encomiende el Ministerio de Hacienda.

### **TITULO TERCERO**

#### **Otro personal recaudador**

#### **CAPITULO PRIMERO**

#### **De los Recaudadores de Hacienda**

##### **Art. 24. Carácter**

Los Recaudadores de Hacienda tienen el carácter de Auxiliares y Agentes activos de la Hacienda Pública dentro de sus respectivas zonas, y en el ejercicio de sus funciones como tales Recaudadores gozan de las preeminencias anejas a la condición de autoridad.

##### **Art. 25. Nombramiento.**

Los Recaudadores de Hacienda serán nombrados por el Ministro del Ramo, en la forma dispuesta en este Estatuto, entre funcionarios en quienes concurren las siguientes circunstancias:

a) ser mayor de edad.

b) Pertenecer en activo o en situación de excedencia especial a alguno de los Cuerpos de la Administración siguientes: Escala Técnico-administrativa, a extinguir, del Ministerio de Hacienda; de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado, Intendentes al Servicio de Hacienda, Inspectores Técnico Fiscales del Estado, Abogados del Estado, Contadores del Estado, Inspectores Diplomados de los de los Tributos; General Técnico, General Administrativo y General Auxiliar de la Administración Civil del Estado; que cuenten con cuatro años, al menos, de servicios al Ministerio de Hacienda y se encuentren en situación activa en dicho Departamento en el momento de producirse la vacante y en la fecha de anuncio del concurso.

c) Hallarse en posesión de diploma de aptitud para el desempeño del cargo de Recaudador expedido por el Ministerio de Hacienda.

d) No tener notas desfavorables en su expediente personal.

..

##### **Art. 27. Deberes de los Recaudadores de Hacienda.**

Como responsables en su zona de la gestión recaudatoria, tienen los siguientes deberes:

1.º Recaudar los valores que se le hayan cargado, en los plazos y con arreglo a los procedimientos establecidos en el Reglamento General de Recaudación y en su Instrucción.

2.º Tramitar los expedientes de apremio con estricta sujeción a las disposiciones reglamentarias y seguir las orientaciones que en este sentido les dicten los órganos recaudatorios de la Delegación de Hacienda.

3.º Ingresar puntualmente el producto de la recaudación en las cuentas restringidas de la zona y disponer las transferencias necesarias para que puedan efectuarse los ingresos en el Tesoro en las fechas previstas en el artículo 196 del citado Reglamento.

4.º Evitar, bajo su responsabilidad la exacción de costas no autorizadas reglamentariamente, justificando siempre en los expedientes las que como procedentes se exijan.

5.º Ser correctos en sus relaciones con el público, cuidando que esta norma sea observada igualmente por sus auxiliares.

6.º Constituir fianza en la cuantía y con los requisitos que se establecen en este Estatuto.

7.º Instalar las oficinas recaudatorias en lugar conveniente y con el decoro y disposición adecuados para atender a los contribuyentes.

8.º Residir en la capitalidad de la zona, asistir diariamente a la oficina y no ausentarse de aquella sin la autorización del Delegado de Hacienda y sin dejar designado el Auxiliar que deba sustituirles.

9.º No recaudar valores distintos a los que se les carguen por la Delegación de Hacienda, a no ser que hayan sido autorizados expresamente por la Dirección General del Tesoro y Presupuestos.

10. Auxiliar a la Administración económica en las diligencias de comprobación e investigación que se les encomienden; practicar notificaciones, requerimientos y otros servicios dentro de las respectivas zonas en forma que no se entorpezca la eficacia de la gestión recaudatoria, y, en general, realizar los actos señalados en el número quinto del artículo 23 de este Estatuto.

11. Cumplir las demás obligaciones que, en relación con el ejercicio de la función, se señalan en el Reglamento General de Recaudación, así como las órdenes que reciban de los Órganos directivos.

##### **Art. 28. Derechos de los Recaudadores de Hacienda.**

Los Recaudadores de Hacienda tienen derecho a:

1.º La remuneración por premio de cobranza voluntaria que se fije sobre todos los ingresos que en dicho período se realicen en el Tesoro.

2.º La participación en los recargos de prórroga y apremio que se establecen en los artículos 92 y 96 del Reglamento General de Recaudación y en las correspondientes reglas de su Instrucción.

3.º Los demás premios y recompensas que se establecen en este Estatuto.

4.º Que se les declare al ser nombrados Recaudadores de Hacienda en situación de supernumerarios en los Cuerpos de procedencia, con los efectos previstos en el artículo 46 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, declaración que se hará de oficio.

5.º Nombrar, con arreglo a la plantilla establecida, el personal auxiliar de la zona, comunicando los nombramientos a la Tesorería de Hacienda a efectos de su aprobación, sin cuyo requisito no tendrán carácter definitivo.

6.º Recabar la cooperación y auxilio de la autoridad, por conducto de los órganos superiores o directamente en caso de urgencia, siempre que sea necesario, para el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas y, en especial, en los casos previstos en el Reglamento General de Recaudación y en la Instrucción.

7.º La liberación y devolución al cesar en el cargo de las fianzas que hubieren constituido, siguiendo la tramitación establecida en este Estatuto.

8.º Solicitar permiso del Delegado de Hacienda para ausentarse de la zona, que podrá serle concedido por un periodo máximo de un mes, dando cuenta a la Dirección General del Tesoro y Presupuestos.

9.º Exigir, en la forma que proceda, que se respeten los derechos y atribuciones que les corresponden a ellos y a sus Auxiliares.

10. Que por la autoridad competente se les expida Licencia gratuita de uso de armas.

11. Las prerrogativas que por su condición de autoridad les reconocen las disposiciones vigentes y, en especial, que se persigan de oficio los delitos y faltas que contra ellos se cometan, sin perjuicio de que puedan ejercitar personalmente la acción penal en la forma que las leyes autoricen.

Art. 29. Incompatibilidades.

1. El cargo de Recaudador de Hacienda es incompatible con el desempeño, sea o no retribuido, de cualquier otro del Estado, provincia o municipio y con el ejercicio de las profesiones o actividades de representante, comisionista, agente comercial, de seguros o de publicidad y otras que impidan o menoscaben el cumplimiento de sus deberes; no pueden tampoco dedicarse a la industria, o al comercio dentro de la demarcación de su zona.

.....

## **CAPÍTULO II**

### **De las Diputaciones Provinciales concesionarias del servicio recaudatorio**

Art. 31. Encomienda del servicio.

1. Las Diputaciones provinciales que por haberse acogido a lo dispuesto en la Ley de 11 de abril de 1942 tengan encomendado el servicio de recaudación en la respectiva provincia, ostentan el carácter de órganos ejecutivos para la realización de la cobranza por medio de los Recaudadores de zona por ellas nombrados.

...

4. Desempeñarán el servicio con sujeción a lo que disponen el Reglamento General de Recaudación, su Instrucción y este Estatuto.

Art. 32. Organización.

1. Las Diputaciones Provinciales organizarán el servicio recaudatorio con absoluta separación de los demás servicios provinciales, y a este fin llevarán una contabilidad especial en la que se reflejará la de cada una de las zonas.

2. Dicho servicio no podrá ser cedido en arriendo, ni en cualquier otra forma, por las Diputaciones concesionarias.

...

## **CAPÍTULO IV**

### **Del personal auxiliar de Recaudación**

Art. 42. Carácter.

1. A las órdenes de los Recaudadores de Hacienda y de Zona, por nombramiento y bajo la responsabilidad de éstos, los auxiliares de Recaudación tienen el cometido de realizar la cobranza voluntaria, las diligencias y trámites del procedimiento de apremio que no requieran la ineludible actuación personal del Recaudador y todos los trabajos administrativos de la zona.

2. En el ejercicio de las funciones que le son propias, los citados auxiliares tienen, a todos los efectos, el carácter de Agentes de la Autoridad.

Art. 43. Nombramiento.

1. Los Recaudadores de Hacienda y de zona nombrarán el personal auxiliar acomodándose a las disposiciones laborales vigentes con sujeción a la plantilla de la respectiva zona.

...

5. Como consecuencia del nombramiento, los Auxiliares de zona quedan ligados con el Recaudador por una relación jurídico-laboral que se desenvuelve de acuerdo con la reglamentación correspondiente en lo que al contrato de trabajo se refiere.

Art. 44. Deberes de los Auxiliares de Recaudación.

Los Auxiliares de Recaudación tienen los siguientes deberes:

1.º Obedecer y respetar al Recaudador en todo lo relacionado con el servicio.

2.º Proceder con corrección en el trato con el público.

3.º Desempeñar su trabajo durante el horario establecido, sin perjuicio de la dedicación extraordinaria que exija la diligente realización de los servidos de la zona.

4.º Realizar las funciones que les son propias y los servicios que les encomiende el Recaudador para la ejecución de las providencias y diligencias que se dicten en los expedientes de apremio.

5.º Desplazarse a los pueblos para seguir los itinerarios de cobranza voluntaria y a todos aquellos lugares que sea necesario para el cumplimiento de las órdenes del Recaudador y para la recaudación y formalización en data de los valores atrasados.

6.º Efectuar puntualmente los ingresos y transferencias de las cantidades recaudadas.

7.º No exigir costas que no estén justificadas en expediente con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación y en su Instrucción.

8.º Responder ante el Recaudador de cualquier falta de fondos de la que sean causantes y de los perjuicios que ocasionen por su negligencia.

9.º Desempeñar los demás trabajos que, dentro de su función de Auxiliares, requiera el desenvolvimiento del servicio y todas aquellas obligaciones que se señalen en su Reglamentación laboral.

10. Todos los exigibles al Recaudador cuando sustituyan reglamentariamente a éste.

Art. 45. Derechos.

1. Los Auxiliares de Recaudación tienen derecho al percibo de la retribución que les corresponda con arreglo a la función que desempeñan y a los demás emolumentos, ascensos, vacaciones y otros beneficios que deba concederles el Recaudador según la reglamentación laboral.

2. Están autorizados para solicitar el auxilio de la autoridad en los mismos casos en que puede pedirlo el Recaudador, por conducto de éste o directamente en caso de urgencia.

..

**TITULO SEXTO**  
**De las retribuciones del servicio**  
**CAPITULO PRIMERO**  
**Retribuciones ordinarias**

Art. 72. Disposición general.

1. Los Recaudadores de Hacienda o, en su caso, los que interinamente desempeñen las zonas serán retribuidos mediante premio de cobranza y participaciones en los recargos de prórroga y apremio.

2. Los premios de cobranza que se señalen a las zonas serán aplicados sobre las sumas que se recauden en los plazos de ingreso en periodo voluntario determinados en el número 1 del artículo 79 del Reglamento General de Recaudación. Su importe se abonará mediante expedición de los oportunos mandamientos centrales de pago, con cargo al crédito consignado para estas atenciones, a base de las correspondientes liquidaciones practicadas por las Tesorerías de Hacienda.

3. Las participaciones en los recargos del 10 por 100 de prórroga y del 20 por 100 de apremio aplicados sobre la deuda consistirán en el 50 por 100 de su importe, con las limitaciones establecidas en los números 6 del artículo 92 y 2 del 96, del Reglamento General de Recaudación. Estas participaciones se percibirán por el Recaudador mediante retención, con la obligación de ingresar en el Tesoro el resto del recargo en los plazos establecidos legalmente.

4. Las retribuciones a las Diputaciones concesionarias del servicio recaudatorio consistirán, igualmente, en el premio de cobranza señalado para toda la provincia y análogas participaciones en los recargos de prórroga y de apremio. Con tales retribuciones atenderán las Corporaciones a los gastos propios del servicio y al pago de las remuneraciones a los Recaudadores de Zona,

...

Art. 73 Asignaciones,

1. Como retribución anual del servicio, determinada en función de la categoría de las zonas que desempeñan, se establecen para los Recaudadores las siguientes asignaciones:

.....

Art. 74. Determinación de los premios de cobranza.

1. El señalamiento de los premios de cobranza a que se refiere el número 2 del artículo 72 se hará por el Ministerio de Hacienda de forma que, teniendo en cuenta los productos probables por participación en los recargos de prórroga y de apremio, así como, en su caso, el 50 por 100 de los obtenidos por el cobro de cuotas de otros Organismos, Corporaciones o Entidades, previamente autorizados, y compensados los gastos inherentes a la recaudación, que se especifiquen en el artículo siguiente resulte, aproximadamente como retribución del servicio, la asignación que corresponda a la zona según el artículo anterior.

....

Art. 75. Gastos del servicio.

1. Se consideran gastos inherentes a las zonas de recaudación los conceptos que a continuación se detallan:

- Retribuciones al personal auxiliar conforme a su legislación laboral.
- Seguros Sociales a cargo del Recaudador.
- Alquiler y limpieza de oficina.
- Luz, teléfono y calefacción.
- Impresos y material no inventariable.
- Seguros de incendio y robo.
- Locomoción en los desplazamientos para la cobranza y a las Delegaciones de Hacienda cuando el servicio lo requiera.

- Estancias o dietas del personal auxiliar con motivo de dichos desplazamientos.
- 2. Se estimarán como gastos de las Diputaciones los que se originen en la oficina del servicio, incluidos los de personal, material no inventariable e impresos, desplazamientos a las zonas y visitas de inspección y alquiler de oficina cuando no esté instalada en edificio de propiedad de la Diputación.
- 3. No serán computados como gastos inherentes al servicio recaudatorio el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal y los que se deriven de la constitución de fianzas.
- 4. El Ministerio de Hacienda ponderará el importe de los gastos admisibles y necesarios para el normal desarrollo del servicio, así como, igualmente, cualquier otro no especificado expresamente que pudiera producirse. ...

**TITULO SÉPTIMO**  
**De la prestación de fianza.**  
**CAPITULO PRIMERO**  
**De las fianzas de los Recaudadores de Hacienda**

Art. 80. Obligaciones de prestar fianza.

1. Para ejercer en propiedad el cargo de Recaudador de Hacienda es necesaria la previa prestación de fianza en la cuantía y forma que se expresa en los artículos siguientes.
2. La fianza puede ser prestada por el propio Recaudador o por cualquier otra persona que asuma solidariamente las mismas responsabilidades pecuniarias de aquél.

Art. 81. Clases de fianzas.

La fianza puede ser individual o colectiva, según se preste personalmente por un Recaudador para garantizar ante el Ministerio de Hacienda sus propias responsabilidades o esté integrada por las de un grupo de Recaudadores que las afectan para asegurar indistintamente las de todos y cada uno de ellos.

Art. 82. Fianza individual.

1. La fianza individual se fija en el 5 por 100 del promedio del cargo anual por voluntaria correspondiente al bienio inmediato anterior que haya servido de base para determinar la Categoría de la zona...

...

Art. 94. Personal auxiliar.

1. Los Recaudadores de Hacienda y de Zona podrán exigir a los Auxiliares a sus órdenes que manejen fondos o valores la constitución de fianzas individuales de hasta el 50 por 100 de la que sea exigible al propio Recaudador y en proporción a los valores cuya gestión éste les encomiende.
2. Estas fianzas sólo responderán ante el Recaudador por las faltas de fondos o valores de las que sean causantes los Auxiliares y no podrán afectarse a otras responsabilidades distintas.
3. Los Recaudadores podrán admitir la garantía bajo cualquiera de las formas reconocidas por el derecho

...

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Quedan derogadas con efecto a 1 de enero de 1970 todas las disposiciones dictadas en las materias que en el presente «Estatuto Orgánico de la función recaudatoria y del personal recaudador del Ministerio de Hacienda» se regulan. A partir de la indicada fecha solamente estarán en vigor el Reglamento General de Recaudación aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre; la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad aprobada por Decreto 2260/1969, de 24 de julio; el Estatuto que antecede y las disposiciones dictadas o que dicte el Ministerio de Hacienda en uso de las facultades que para aplicación de los tres citados textos legales tiene conferidas.

**22.51. Año 1974. Decreto 3697/1974, de 20 de diciembre, sobre cobro de deudas tributarias de contraído previo, cobranza de deudas por valores-recibo y rendición de cuentas por los Recaudadores de Tributos del Estado**

La debida atención a todos los sujetos pasivos exige que éstos puedan satisfacer con facilidad los tributos, poniendo a su disposición los procedimientos más adecuados, armonizando aquella finalidad con una eficiente y simplificada organización del servicio recaudatorio.

Se trata, en definitiva, de regular convenientemente el cobro de las deudas de contraído previo, tanto las relativas a liquidaciones previamente notificadas como aquéllas que son objeto de notificación colectiva y periódica,...

De otra parte se establece un período de cobranza anual de las deudas que se satisfacen mediante valores-recibo, y la **rendición, igualmente anual**, de las cuentas de la gestión recaudatoria, de toda clase de valores, que en la actualidad se formulan semestralmente por las Zonas.

...

A su vez, se ha estimado equitativo reducir la cuantía del recargo de prórroga, ...

Artículo segundo.- Uno. A efectos de su extensión y de su cargo a las Zonas recaudatorias, los valores recibo serán siempre anuales, cualquiera que fuere su importe.

Dos. El plazo de ingreso en período voluntario de las deudas cuya exacción se efectúa por el citado medio será único y abarcará desde el día dieciséis de septiembre hasta el quince de noviembre o inmediato hábil posterior. En este

*sentido se entenderán modificados los artículos setenta y ocho, setenta y nueve, ochenta, ochenta y uno y ochenta y tres del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Decreto tres mil ciento cincuenta y cuatro/mil novecientos sesenta y ocho, de catorce de noviembre. y las reglas treinta y cinco, treinta y seis, ciento cincuenta y locho, ciento sesenta y ciento sesenta y uno de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad aprobada por Decreto dos mil doscientos cincuenta/mil novecientos sesenta y nueve, de veinticuatro de julio.*

*Artículo tercero. Uno Los Recaudadores están obligados a rendir cuentas de su gestión, una por valores-recibo y otra por certificaciones de descubierto, siempre que las Autoridades superiores así lo exijan y de modo regular en el mes de enero de cada año con referencia a la gestión realizada en el año anterior. Estas cuentas tendrán la consideración de ordinarias y serán extraordinarias las que se exijan en período diferente.*

...

*Tres. Aparte de la rendición de cuentas prevista anteriormente, en el mes de julio de cada año, las Tesorerías de Hacienda deberán efectuar, en las zonas recaudatorias en las que el Delegado de Hacienda así lo disponga, una confrontación de los saldos de valores pendientes de cobro, según la contabilidad de cada zona, con los que presenten los libros de contabilidad de la Tesorería, verificándose una comprobación de aquellos saldos mediante suma de los valores existentes en la zona.*

...

*Cinco. De acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo se entenderán modificadas las reglas ciento ochenta y siete, ciento noventa y uno y ciento noventa y tres de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad.*

## **22.52. Año 1975. Decreto 687/1975, de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los Cuerpos Nacionales de Administración Local**

*Artículo primero.- Uno. En tanto no se promulguen las normas definitivas sobre regulación de la función pública local, como consecuencia de su acomodación a la de la Administración Civil del Estado, se regirán provisionalmente, por lo establecido en el presente Decreto, la formación de los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores de Fondos, Depositarios de Fondos y Directores de Bandas de Música Civiles, el ingreso en los mismos y, en su caso, en las diferentes categorías, y la integración en aquéllos y éstas de los funcionarios pertenecientes a los mismos que hubieran ingresado con anterioridad a uno de julio de mil novecientos setenta y tres.*

*Dos. También se regirá provisionalmente por lo establecido en el presente Decreto la integración de los funcionarios que hubiesen ingresado o ingresen en los mencionados Cuerpos o, en su caso, en sus diferentes categorías con fecha posterior a uno de julio de mil novecientos setenta y tres, en virtud de oposición convocada con anterioridad a la publicación de este Decreto en el «Boletín Oficial del Estado» [...]*

*Tres. Las oposiciones que se convoquen con posterioridad a la fecha de publicación de este Decreto habrán de ajustarse a lo dispuesto en el mismo, salvo lo establecido en el párrafo anterior.*

### **B) EL CUERPO NACIONAL DE SECRETARIOS**

*Artículo segundo.- Uno. El Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local continuará dividido en tres categorías, formada cada una de ellas por los funcionarios declarados legalmente aptos para el desempeño de sus funciones.*

*Dos. Corresponderá a los Secretarios de Administración Local de primera categoría el desempeño de las Secretarías de Diputaciones Provinciales, Mancomunidades Interinsulares, Cabildos Insulares, Ayuntamientos de capitales de provincia y de Municipios con población superior a veinte mil habitantes. [...]*

*Artículo cuarto.- Uno. Corresponderá a los Secretarios de Administración Local de primera categoría el desempeño de las plazas de Vicesecretario, Oficial Mayor, Secretario de Distrito o Zona y Secretario de Tenencia de Alcaldía de Municipios en más de cien mil habitantes y en las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades Interinsulares y Cabildos insulares cuya capitalidad tenga población superior a la indicada cifra. [...]*

*Artículo quinto.- Uno. El ingreso en el Cuerpo de Secretarios de Administración Local, en sus distintas categorías, se hará siempre mediante oposición libre para el acceso a los cursos convocados por el Instituto de Estudios de Administración Local y que, una vez aprobados, habilitarán para obtener el título correspondiente expedido por el Ministerio de la Gobernación.*

*Dos. Sin perjuicio de otras condiciones, será requisito para tomar parte en las pruebas de oposición para acceso a los referidos cursos de habilitación, estar en posesión del título de Licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas, si se trata de Secretarios de Administración Local de primera y Segunda categoría, y el de Bachiller Superior, Maestro de Primera Enseñanza o análogo, si se trata de tercera categoría.*

### **C) CUERPO NACIONAL DE INTERVENTORES DE FONDOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL**

*Artículo séptimo.- Uno. El Cuerpo Nacional de Interventores de Fondos de Administración Local continuará subdividido en las siguientes categorías:*

*Especial: que se corresponde a las Corporaciones locales de Madrid y Barcelona.*

*Primera: para las Corporaciones locales con más de cien millones de pesetas de presupuesto.*

*Segunda: para las Corporaciones locales con presupuesto superior a cincuenta millones de pesetas, sin exceder de cien millones.*

*Tercera: para las Corporaciones locales con presupuesto superior a veinticinco millones de pesetas, sin exceder de cincuenta millones.*

*Cuarta: para las Corporaciones locales con presupuesto superior a quince millones de pesetas, sin exceder de veinticinco millones.*

*Quinta: para las Corporaciones locales con presupuesto superior a diez millones de pesetas, sin exceder de quince millones.*

*Dos. Sólo podrán crearse plazas de Intervención de Fondos en las Corporaciones cuyas Secretarías se atribuyan a la primera categoría del respectivo Cuerpo, de conformidad con lo dispuesto en este Decreto.*

*Tres. Las Corporaciones cuya Secretaría no venga atribuida a la primera categoría del Cuerpo respectivo, podrán agruparse a otras hasta alcanzar la cifra de población de veinte mil habitantes, a efectos de sostener en común la plaza de Interventor de Fondos, la cual se atribuirá a los funcionarios de la categoría correspondiente teniendo en cuenta la suma total de los presupuestos de las Corporaciones agrupadas.*

*Cuatro. Sólo podrán crearse plazas de Viceintervención en los Municipios con censo superior a cien mil habitantes, en las Corporaciones provinciales cuya capital exceda de dicha cifra de población, o cuando el presupuesto correspondiente exceda de cincuenta millones de pesetas. Dichas plazas, que habrán de ser desempeñadas por funcionarios pertenecientes al respectivo Cuerpo, tendrán la categoría inmediata inferior a la de la Intervención de Fondos de la propia Corporación.*

*Artículo octavo.- Uno. En las Corporaciones en que no exista la plaza de Interventor de Fondos ni estén agrupadas a otras, a efectos de sostener un Interventor en común, las funciones de Intervención serán desempeñadas por el Secretario.*

*Dos. Se faculta al Ministerio de la Gobernación para organizar Intervenciones comarcales que ejerzan las funciones respectivas en las Corporaciones que no tengan creada la correspondiente plaza de Interventor. Estas Intervenciones comarcales actuarán en colaboración con el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.*

*Artículo noveno. Uno. El ingreso en el Cuerpo de interventores de Fondos de Administración Local se hará por la quinta categoría, siempre mediante oposición libre para el acceso a los cursos convocados por el Instituto de Estudios de Administración Local y que, una vez aprobados, habilitarán para obtener el título correspondiente expedido por el Ministerio de la Gobernación.*

*Dos. Sin perjuicio de otras condiciones, será requisito para tomar parte en las pruebas de oposición para acceso a los referidos cursos de habilitación, estar en posesión del título de Licenciado en Derecho o en Ciencias políticas, Económicas o Empresariales, o Intendente o Actuario Mercantil.*

#### **D) CUERPO NACIONAL DE DEPOSITARIOS DE FONDOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL**

*Artículo once.- Uno. El Cuerpo Nacional de Depositarios de Fondos de Administración Local continuará subdividido en las siguientes categorías:*

*Especial: que se corresponde a las Corporaciones locales de Madrid y Barcelona.*

*Primera: para las Corporaciones locales con más de cien millones de pesetas de presupuesto.*

*Segunda: para las Corporaciones locales con presupuesto superior a cincuenta millones de pesetas, sin exceder de cien millones.*

*Tercera: para las Corporaciones locales con presupuesto superior a veinticinco millones de pesetas, sin exceder de cincuenta millones.*

*Cuarta: para las Corporaciones locales con presupuesto superior a quince millones de pesetas, sin exceder de veinticinco millones.*

*Quinta: para las Corporaciones locales con presupuesto superior a diez millones de pesetas, sin exceder de quince millones.*

*Dos. Sólo podrán crearse plazas de Depositaria de Fondos atribuidos al Cuerpo Nacional respectivo en aquellas Corporaciones cuya Secretaría corresponda a los funcionarias de la primera categoría del Cuerpo Nacional de Secretarios.*

*Tres. Las Corporaciones cuya Secretaria no venga atribuida a la primera categoría del Cuerpo respectivo, podrán agruparse a otras hasta alcanzar la cifra de población de veinte mil habitantes, a efectos de sostener en común la plaza de Depositaria de Fondos, la cual se atribuirá a los funcionarios de la categoría correspondiente teniendo en cuenta la suma total de los presupuestos de las Corporaciones agrupadas.*

*Cuatro. Se faculta al Ministerio de la Gobernación para poder organizar Depositarias comarcales que ejerzan las funciones respectivas en las Corporaciones que no tengan creada la correspondiente plaza de Depositaria de Fondos atribuida al Cuerpo Nacional.*

*Artículo doce.- Uno. El ingreso en el Cuerpo de Depositarios de Fondos de Administración Local se hará por la quinta categoría, siempre mediante oposición libre para el acceso a los cursos de habilitación convocados por el Instituto de Estudios de Administración Local y que, una vez aprobados, habilitación para obtener el título correspondiente expedido por el Ministerio de la Gobernación.*

*Dos. Sin perjuicio de otras condiciones, será requisito para tomar parte en las pruebas de oposición para acceso a los referidos cursos de habilitación, estar en posesión de título de Licenciado en Derecho o en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, o Intendente o Actuario Mercantil.*

**E) DISPOSICIONES COMUNES A LOS CUERPOS NACIONALES DE SECRETARIOS. INTERVENTORES DE FONDOS Y DEPOSITARIOS DE FONDOS**

*Artículo catorce.- Uno. La clasificación de las plazas de los Cuerpos Nacionales de Administración Local se hará cada cinco años, teniendo en cuenta por el que respecta a las Secretarías los padrones municipales de población debidamente aprobados y, con referencia a las Intervenciones y Depositarias de Fondos, el promedio del importe de los presupuestos del quinquenio inmediato anterior. [...]*

*Artículo diecisiete.- Por la Dirección General de Administración Local, previo informe del Instituto de Estudios de Administración Local, se procederá a publicar las bases y programas mínimos para la oposición de acceso a los cursos de habilitación para los referidos Cuerpos Nacionales y, en su caso, para las diversas categorías.*

**22.53. Año 1975. Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen local**

*La tradición histórica española bien puede decirse que es una de las más ricas en experiencia local.*

*Dejando aparte nuestras comunidades indígenas y las colonias romanas, el Municipio foral español puede considerarse como modelo y espejo de reformas posteriores. Como Entidad Local única en aquellos momentos, el Municipio enmarca toda la vida social. Los fueros, que responden a una necesidad sentida, incluyen todo el régimen público y privado de la comunidad vecinal. La inexistencia en aquellos tiempos de un ordenamiento unitario, que aparecerá posteriormente, permite afirmar que no puede hablarse del fenómeno descentralizado, ya que para que éste exista habrá de emerger primeramente su antítesis, que es el principio centralizador...*

*Si el Municipio foral puede considerarse como la cuna de la experiencia democrática de un país, el Municipio que aparece a partir del siglo XV es de signo distinto; el sentido democrático desaparece o se atenúa, pero en cambio cobra mayor rigor la eficiencia de los servicios, hasta el extremo que desde el punto de vista de la administración municipal puede considerarse esa época como aquella en la que las competencias municipales, en el terreno de la eficacia, alcanzan su mayor esplendor.*

*He aquí, pues, los dos principios sobre los que va a edificarse el Régimen local español: la democracia municipal en su mayor pureza y la eficiencia de la actividad de la Entidad Local. Conseguir el equilibrio entre ambos principios es la tarea que hoy preocupa al legislador de cualquier país.*

...

*La destrucción del régimen absolutista y la aparición en el siglo XIX del Municipio constitucional...*

*Los pilares básicos, por tanto, que jalonan la evolución del Régimen local en un país son dos:*

*a) Por encima de la vida local está la vida nacional, que comporta necesidades generales difícilmente localizables, al menos en comunidades concretas.*

*b) Supuesta la integración en el ordenamiento jurídico total, la vida local podrá tener mayor o menor grado de autonomía.*

...

*Resulta una paradoja, en efecto, que la revolución liberal de principios del siglo XIX hiciera suya la idea centralizadora procedente ya del antiguo régimen,...*

*En un sentido amplio, son dos los problemas fundamentales que se plantearon: El del control sobre los actos de dichas entidades, y el de la electividad de sus órganos de gobierno y administración. ...*

*Se definen las Entidades municipal y provincial como territoriales, con pluralidad de fines, señalándose que los principios inspiradores son los de descentralización y autonomía. Esta declaración no es simplemente teórica, sino que vertebra el contenido homogéneo de la Ley.*

...

*Una profunda remodelación de nuestras Entidades Locales hecha de acuerdo con los principios que han quedado expuestos, resultaría condenada al fracaso, si no se tuviera plena conciencia del carácter trascendental que reviste la oportuna dotación financiera.*

*...pero, a pesar de todo, la financiación de nuestras Entidades Locales sigue adoleciendo de notorias insuficiencias.*

*La reforma de las Haciendas Locales se ha realizado con una doble finalidad. Por una parte, dotarlas de los recursos necesarios para la realización de sus fines, y, por otra, sentar las bases para una ordenación más racional de las mismas. ...*

*La participación en los impuestos tradicionalmente del Estado y los recargos sobre los mismos tributos constituyen una de las fuentes más importantes de ingresos de las Corporaciones Locales españolas, especialmente, desde la Ley de veinticuatro de diciembre de mil novecientos sesenta y dos. Esta Ley de Bases no pretende modificar ese sistema de financiación, sino que, por el contrario, aumenta considerablemente las transferencias de estos recursos en favor de las Corporaciones Locales. Las necesidades de estas últimas son tan urgentes, que hacen aconsejable la utilización de medios de probada eficacia y de inmediata aplicación, y ninguno reúne, desde este punto de vista, mejores condiciones que tales transferencias.*

...

*En cuanto a la imposición local autónoma, se ha puesto un énfasis especial en el robustecimiento de la imposición directa; tanto con el fin de mejorar la distribución de la carga tributaria, como para evitar posibles repercusiones en el nivel general de los precios.*

...

*De acuerdo con los principios expuestos, la presente Ley de Bases pretende dar solución a los problemas con que se enfrenta la vida local, consecuencia de la profunda transformación que en las últimas décadas ha experimentado el mundo; los avances de la técnica y la concepción moderna de las comunicaciones,...*

## **I. DISPOSICIONES PRELIMINARES**

### **BASE PRIMERA**

#### **La Administración Local**

*Uno. El Municipio y la Provincia constituyen las Entidades fundamentales de la Administración Local.*

...

*Cinco. Los Municipios y las Provincias, entes territoriales, tienen personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines peculiares,...*

### **BASE CUARTA**

#### **El Ayuntamiento**

*Uno. La Corporación Municipal o Ayuntamiento ostenta la representación legal del Municipio y está compuesta por el Alcalde y los Concejales. El gobierno y administración del Municipio corresponde a la Corporación Municipal y al Alcalde.*

...

### **BASE SEXTA**

#### **La Organización Municipal**

*Uno. El Ayuntamiento o Corporación municipal funcionará en Pleno y en Comisión Permanente.*

*Dos. El Pleno del Ayuntamiento estará constituido por el Alcalde y los Concejales. Formará parte del Pleno el Secretario de la Corporación, con voz pero sin voto.*

...

*Cuatro. Las jefaturas de los servicios generales estarán a cargo de funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local correspondientes.*

...

### **OCTAVA**

#### **Capacidad y competencia municipal**

*Uno. La capacidad de los Municipios se extiende a todas aquellas actividades precisas para la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal.*

...

## **IV. HACIENDAS LOCALES**

### **BASE VEINTIUNO**

#### **Recursos de las Entidades Locales**

*Uno. Los recursos de las Entidades Locales serán los siguientes:*

- a) Ingresos de derecho privado.*
- b) Tasas.*
- c) Contribuciones especiales.*
- d) Imposición local autónoma.*
- e) Recargos sobre los impuestos estatales.*
- f) Participaciones en los impuestos estatales.*
- g) Ingresos procedentes de operaciones de crédito.*
- h) Tributos con fines no fiscales.*
- i) Multas.*
- j) Subvenciones y otros ingresos de Derecho Público.*

*Dos. Constituirán la imposición local autónoma los impuestos siguientes:*

- Primero.—Sobre solares.*
- Segundo.—Sobre la radicación.*
- Tercero.—Sobre la circulación de vehículos.*
- Cuarto.—Sobre incremento del valor de los terrenos.*
- Quinto.—Sobre gastos suntuarios.*
- Sexto.—Sobre la publicidad.*

...

### **BASE CUARENTA**

#### **La función pública local**

*Uno. La función pública local, a la que corresponde la actividad relacionada con la gestión administrativa, económica y de servicios, y la ejecución de las decisiones corporativas en general, se regirá por las Bases aprobadas por la Ley setenta*

y nueve/mil novecientos sesenta y ocho, de cinco de diciembre, con las modificaciones que resultan de lo que se dispone en los párrafos siguientes.

Dos. Los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, podrán dividirse en clases o categorías en atención a los tipos de Entidades Locales en que hayan de prestar servicio, en relación con su población y volumen o complejidad de la gestión administrativa.

...

Cuatro. Se crearán aquellos Cuerpos Nacionales de funcionarios de Administración Local que así lo exijan las necesidades funcionales de las Entidades Locales.

El Gobierno, mediante el establecimiento de las categorías y clases que se precisen, y teniendo en cuenta las pruebas selectivas para su acceso, regulará la integración de los actuales funcionarios de las Entidades Locales en los correspondientes Cuerpos Nacionales de nueva creación.

#### **BASE CUARENTA Y UNO** **Procedimiento administrativo**

Uno. Las Entidades Locales ajustarán su actuación a los principios que informan la legislación general de la Administración del Estado, dejando a salvo las especialidades que exija la peculiar organización y funcionamiento de las Entidades Locales.

...

#### **BASE CUARENTA Y CUATRO** **Responsabilidad de las Entidades Locales y de sus autoridades y funcionarios**

Uno. Las Entidades Locales y sus miembros y funcionarios estarán sujetos a responsabilidad. El texto articulado regulará dicha responsabilidad en la forma establecida para la Administración del Estado, sus autoridades y funcionarios y de acuerdo con las peculiaridades propias del régimen local.

Dos. Los Secretarios y los Interventores, en su caso, están obligados a advertir a las Corporaciones de las manifiestas infracciones legales en que puedan incurrir con sus actos y acuerdos.

...

#### **DISPOSICIONES FINALES**

**Primera.**

...

Dos. El texto articulado de la presente Ley será aprobado por el Gobierno, previo informe del Consejo de Estado en pleno, en el plazo máximo de un año, a contar de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de esta Ley de Bases.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

...

**Segunda.**

Queda autorizado el Ministro de la Gobernación para dictar las disposiciones precisas para la incorporación, como funcionarios de la Administración Local, de los actuales Secretarios habilitados que reúnan el tiempo de servicios y las condiciones que a tal efecto se establezcan.

### **22.54. Año 1977. Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, articula parcialmente la ley 41/1975**

#### **TITULO III** **Funcionarios públicos locales** **CAPITULO I**

Art. 23. 1. Son funcionarios de la Administración Local las personas vinculadas a ella por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo. [...]

Art. 24. 1. Los funcionarios de la Administración Local son de carrera o de empleo.

2. Son funcionarios de carrera de la Administración Local los que en virtud de nombramiento legal desempeñen servicios de carácter permanente en una Entidad local, figuren en las correspondientes plantillas orgánicas y perciban por ello sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal del presupuesto de las Corporaciones.

3. Son funcionarios de empleo de la Administración Local los que eventualmente desempeñen puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera.

Art. 27. [...] 2. La Dirección General de Administración Local ejercerá las funciones siguientes:

- a) Autorizar los acuerdos de las Corporaciones locales referentes a la fijación de las plantillas orgánicas [...]
- b) En cuanto a los Cuerpos Nacionales, regular su régimen general, convocar las oposiciones de ingreso, concursos para la provisión de vacantes, nombramientos provisionales y resolver los expedientes disciplinarios

*en cuanto la sanción propuesta no esté atribuida al Ministro y hayan sido incoados por acuerdo de la propia Dirección. Acordará igualmente las agrupaciones para sostenimiento de funcionarios comunes.*

- c) *En cuanto a los demás grupos de funcionamiento, señalar las bases y programas mínimos de ingreso. [...]*

*Art. 28. 1. Todas las Corporaciones locales quedan obligadas a formar la plantilla orgánica de todos los puestos de trabajo a desempeñar por funcionarios de carrera. [...]*

*Art. 29. 1. Las plantillas orgánicas, los cuadros anexos y la documentación a que se refiere el artículo anterior se someterán a la aprobación de la dirección general de Administración Local y se publicarán en el «Boletín Oficial» de la provincia respectiva como condición inexcusable para su efectividad. [...]*

*Art. 30. 1. Los funcionarios de carrera se integrarán en los Cuerpos Nacionales y en los grupos de cada Corporación con arreglo a lo que se previene en esta Ley. [...]*

*Art. 31. [...] 2. La selección de los aspirantes al ingreso en los cuerpos Nacionales se verificará por oposición, convocada en la forma que se establezca reglamentariamente. El ingreso en dichos Cuerpos de los aspirantes seleccionados tendrá lugar mediante los cursos selectivos que organice el Instituto de Estudios de Administración Local, a través de la Escuela Nacional de Administración Local. Los Admitidos serán nombrados funcionarios en prácticas durante su permanencia en dicha Escuela. [...]*

*..*

*Art. 33. 1. Para ser admitido a las pruebas previas al ingreso en la Administración Local será necesario:*

- a) *Ser español.*
- b) *Tener cumplidos dieciocho años de edad y no exceder de aquella en que falten menos de 10 años para la jubilación forzosa por edad, salvo los casos expresamente exceptuados en este título.*
- c) *Estar en posesión del título exigible, o en condiciones de obtenerlo, en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias, en cada caso.*
- d) *No padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones.*
- e) *No haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio del Estado o de la Administración Local, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas. [...]*

*Art. 43. 1. Las Corporaciones locales dispensarán a sus funcionarios la protección que requiere el ejercicio de sus cargos y les otorgarán los tratamientos y consideraciones sociales debidas a su rango y a la dignidad de la función pública.*

*2. Se asegura a los funcionarios de carrera de las Entidades locales el derecho al cargo. [...] Los funcionarios de los Cuerpos Nacionales gozarán asimismo del derecho a la inamovilidad en la residencia.*

*...*

*Art. 47. Los funcionarios de Administración Local están obligados: [...]*

- b) *A residir en el lugar de la función. [...]*

### **CAPITULO III**

#### **De los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores, Depositarios y Directores de Bandas de Música**

*Art. 68. 1. Los Cuerpos Nacionales de la Administración Local, de acuerdo con la titulación y condiciones establecidas en esta Ley para el ingreso en cada uno de ellos, serán los siguientes:*

- 1.º Secretarios.*
- 2.º Interventores.*
- 3.º Depositarios.*
- 4.º Directores de Bandas de Música.*

*2. Los tres primeros Cuerpos, dadas las funciones específicas que han de desempeñar, tendrán la consideración de Cuerpos especiales y ejercerán la Jefatura de los respectivos Servicios Generales en las distintas Entidades. [...]*

*Artículo 69.1. El ingreso en los cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios y, en su caso en las distintas categorías, se efectuará por oposición libre seguida de curso selectivo. No obstante, se reservará un 10% de las plazas convocadas a oposición en turno restringido, seguida de curso selectivo, entre los pertenecientes a la categoría inmediatamente inferior que cuenten con 10 años, al menos, de servicios efectivos en ella y posean la titulación exigida.*

#### **De los Secretarios**

*Art. 74. 1. El Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local estará dividido en tres categorías [...]*

*2. Corresponderá a los Secretarios de Administración Local de primera categoría el desempeño de las Secretarías de las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades Interinsulares, Cabildos Insulares, Ayuntamientos de capitales de provincia y de Municipios con población superior a 20.000 habitantes.*

*3. Corresponderá a los de segunda categoría el desempeño de las Secretarías de Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes.*

*4. Corresponderá a los de tercera categoría el desempeño de las Secretarías de Ayuntamientos de Municipios con población hasta 5.000 habitantes.*

**De los interventores**

- Art. 76. 1. El Cuerpo Nacional de Interventores de Administración Local estará dividido en dos categorías [...]
2. Corresponderá a los Interventores de Administración Local de primera categoría el desempeño de las Intervenciones de las Diputaciones provinciales, Mancomunidades interinsulares, Cabildos insulares, Ayuntamientos de capitales de provincia y municipios o agrupaciones de estos con población superior a 20.000 habitantes.
3. Corresponderá a los de segunda categoría el desempeño de las Intervenciones de Ayuntamientos de municipios o agrupaciones de estos con población no superior a 20.000 habitantes, y siempre que el importe de sus presupuestos anuales exceda de la cifra que el Ministerio del Interior determine con carácter general. [...]

Art. 78. 1. El interventor tendrá el carácter y las funciones siguientes:

- a) Asesor económico y financiero de la Corporación, de su Presidencia y Comisiones.
- b) Fiscalizar la gestión económica de la Entidad y dirigir la contabilidad de dicha gestión.
- c) Jefe inmediato de los servicios de Intervención y Contabilidad establecidos a los efectos antedichos y del personal adscrito a los mismos sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al secretario como Jefe de Personal.

2. El Interventor asistirá a las sesiones de la Corporación, con voz, pero sin voto.

**De los Depositarios**

- Art. 79. 1. El Cuerpo Nacional de Depositarios de Administración Local estará compuesto por una sola categoría [...]
2. Corresponde a dicho Cuerpo el desempeño de las Depositarias de las Corporaciones o Entidades cuyas intervenciones se atribuyen a los Interventores de primera categoría.
3. En las demás Corporaciones, las funciones del Depositario serán ejercidas por un funcionario de la Administración General, como plaza atribuida, según los casos, a uno de los subgrupos de Técnicos, administrativos o Auxiliares, o bien podrá contratarse el servicio o conferirse a un miembro de la Corporación, en la forma y con las garantías que se establezcan reglamentariamente.

Art. 80. 1. El Depositario tendrá el carácter y las funciones siguientes:

- a) Manejo y custodia de los fondos y valores de la Entidad, comprendidos los bienes almacenables y la habilitación general de personal.
- b) Jefe de los servicios de Recaudación.
- c) Jefatura inmediata del personal de los servicios a su cargo, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Secretario como Jefe de personal. [...]

2. Se reglamentará la extensión y contenido de dichas funciones.

3. Antes de entrar en posesión del cargo deberá constituir fianza en la forma prevista por las disposiciones aplicables.

**22.55. Año 1978. Constitución de 6 de diciembre de 1978****De la Organización Territorial del Estado****CAPÍTULO PRIMERO****Principios generales****Artículo 137**

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

**Artículo 138**

1. El Estado garantiza la realización efectiva del **principio de solidaridad** consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

**CAPÍTULO SEGUNDO****De la Administración Local****Artículo 140**

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. ...

**Artículo 141**

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

**Artículo 142**

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

**22.56. Año 1981. Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales**

*Función pública local*

**Artículo diez.**

Uno. Las retribuciones de los funcionarios de la Administración Local tendrán la misma estructura que en la Administración Civil del Estado.

Dos. Las cuantías de las diversas retribuciones básicas serán las mismas que las establecidas para los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Tres. Corresponderá a cada Corporación la aplicación de las diversas retribuciones complementarias y la fijación de su cuantía, dentro de los límites máximos y mínimos, que por la correspondiente norma se fije por la Administración del Estado. El incremento individualizado de las retribuciones íntegras que se fijen para los funcionarios civiles del Estado, será de aplicación a cada funcionario de la Administración Local.

El incremento global de las retribuciones complementarias de todos los funcionarios de una Corporación, sumado al de las retribuciones básicas, no podrá exceder del aumento que se fije para los funcionarios civiles del Estado en las Leyes de Presupuestos.

**Artículo diecisiete.**

Uno. Los Ministerios de Hacienda y de Administración Territorial articularán un sistema que permita el pago de las Corporaciones Locales de cuantos recursos, créditos y participaciones les correspondan, utilizando el sistema de entregas a cuenta, de periodicidad trimestral, que se complementará con una liquidación definitiva, a practicar dentro de los tres primeros meses del ejercicio siguiente.

Dos. Los recursos procedentes de impuestos municipales recaudados por el Estado y por las Diputaciones Provinciales serán abonados mensualmente.

Tres. La Administración del Estado podrá comprobar el destino dado por las Corporaciones Locales a los fondos procedentes de asignaciones presupuestarias y de participación en los ingresos tributarios del Estado, el grado de utilización de sus recursos tributarios propios y el nivel de prestación de los servicios públicos de carácter básico.

**DISPOSICIONES FINALES**

**Tercera.**

El Banco de Crédito Local establecerá una Central de Información de Riesgos en relación con las operaciones de crédito que la Banca, Cajas de Ahorro y demás entidades de crédito concierten con las Corporaciones Locales.

Los Bancos y demás entidades de crédito remitirán al Banco de Crédito Local todos los datos relativos a la concesión de créditos a las Corporaciones Locales.

**22.57. Año 1985. Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local**

**Artículo 92.**

1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto por esta Ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

2. Son **funciones públicas**, cuyo cumplimiento queda **reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcional**, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

3. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está **reservada a funcionarios 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.

4. La responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a miembros de la Corporación o funcionarios sin habilitación de carácter nacional, en aquellos supuestos excepcionales en que así se determine por la legislación del Estado.

**Artículo 93.**

1. Las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública.

2. Las retribuciones complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado.

3. Las Corporaciones locales reflejarán anualmente en sus presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

**Artículo 94.**

La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

Se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada.

...

**Artículo 96.**

El Instituto de Estudios de Administración Local desarrollará cursos de perfeccionamiento, especialización y promoción para los funcionarios al servicio de las Entidades locales, y colaborará en dichas funciones con los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas, así como con las instituciones de este tipo que acuerden constituir las propias Corporaciones.

**Artículo 97.**

Los anuncios de convocatorias de pruebas de acceso a la función pública local y de concursos para la provisión de puestos de trabajo deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado».

Las bases se publicarán en el «Boletín Oficial de la Provincia», salvo las relativas a las convocatorias de pruebas selectivas para la obtención de la habilitación de carácter nacional, que se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».

**CAPÍTULO III**

**Selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas**

**Artículo 98.**

1. La selección, formación y habilitación de los funcionarios a que se refiere el número 3 del artículo 92 corresponde al Instituto de Estudios de Administración Local, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente.

Podrá descentralizarse territorialmente la realización de las pruebas de selección para el acceso a los cursos de formación en relación con las Corporaciones de determinado nivel de población, en los términos que establezca la Administración del Estado...

**TÍTULO VIII**

**Haciendas Locales**

**Artículo 105.**

1. De conformidad con la legislación prevista en el artículo quinto, se dotará a las Haciendas locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades locales.

2. Las Haciendas locales se nutren, además de tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, de aquellos otros recursos que prevé la Ley.

**Artículo 106.**

1. Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla.

2. La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas.

3. Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

....

**Artículo 108.**

Contra los actos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales podrá formularse, ante el mismo órgano que los dictó, el correspondiente recurso de reposición; contra la denegación expresa o tácita de dicho recurso, los interesados podrán interponer directamente recurso contencioso-administrativo.

...

**Artículo 112.**

1. Las Entidades locales aprueban anualmente un presupuesto único que constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico. El Presupuesto coincide con el año natural y está integrado por el de la propia Entidad y los de todos los Organismos y Empresas locales con personalidad jurídica propia dependientes de aquélla.

2. La Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los Presupuestos de las Entidades locales.

...

**Artículo 114.**

*Las Entidades locales quedan sometidas al régimen de contabilidad pública. La Administración del Estado establecerá, con carácter general, el plan de cuentas de las Entidades locales.*

**Artículo 115.**

*La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica que lo regula, y sin perjuicio de los supuestos de delegación previstos en la misma.*

...

**DISPOSICIONES FINALES****Primera.**

*Se autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en el plazo de un año, y en un solo texto, las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria. La refundición comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones.*

*El Gobierno, en idéntico plazo, procederá a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la misma, todas las normas reglamentarias que continúen vigentes y, en particular, los siguientes Reglamentos:...*

*b) El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores.*

*c) El Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores.*

## **22.58. Año 1986. Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen Local**

**Artículo 129.**

*1. Corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro de Administración Territorial:*

*a) Establecer los límites máximos y mínimos de las retribuciones complementarias de los funcionarios de Administración Local.*

*b) Establecer límites de carácter general a los gastos de personal de las Entidades locales, sin perjuicio de los que puedan establecerse en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o en otras Leyes. [...]*

*2. Corresponde al Ministerio de Administración Territorial:*

*a) Establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse en las Entidades locales las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación.*

*b) En relación con los funcionarios con habilitación de carácter nacional:*

*1.º El desarrollo de su régimen legal general.*

*2.º La convocatoria de las pruebas selectivas para el acceso a los cursos para la obtención de la habilitación y la aprobación de las bases y programas correspondientes.*

*3.º La expedición de los títulos acreditativos de la habilitación de carácter nacional a quienes superen los cursos de formación.*

*4.º El establecimiento de las normas básicas de los concursos para la provisión de las plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional, incluyendo los méritos generales de preceptiva valoración. [...]*

*7.º Las acumulaciones y comisiones de servicio de funcionarios con habilitación de carácter nacional, cuando excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.*

*8.º Acordar la destitución del cargo o la separación del servicio de los funcionarios con habilitación de carácter nacional previo expediente instruido al efecto en la forma prevista en los artículos 149 y 150 de esta Ley. [...]*

**Artículo 135.**

*Para ser admitido a las pruebas para el acceso a la Función Pública local será necesario:*

*a) Ser español.*

*b) Tener cumplidos 18 años de edad.*

*c) Estar en posesión del título exigible, o en condiciones de obtenerlo, en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias, en cada caso.*

*d) No padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones.*

*e) No haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio al Estado, a las Comunidades Autónomas, o a las Entidades locales, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas.*

**CAPITULO III****Disposiciones específicas para los funcionarios con habilitación de carácter nacional****Artículo 158.**

*La obtención de la habilitación de carácter nacional se regirá por lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y normas reglamentarias que la desarrollen.*

**Artículo 159.**

1. La competencia de ejecución en materia de creación, supresión y clasificación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional corresponde a las Comunidades Autónomas de acuerdo con los límites de población, presupuesto y demás circunstancias generales y objetivas que se establezcan reglamentariamente por la Administración del Estado. [...]

**Artículo 160.**

1. La provisión de puestos de trabajo vacantes reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, se regirá por lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y sus normas de desarrollo.

**Artículo 162.**

1. La función de la Secretaría comprende:

- a) El asesoramiento legal preceptivo de la Corporación, así como de su Presidencia y Comisiones.
- b) La fe pública de todos los actos y acuerdos.

2. El alcance y contenido de la expresada función será determinado reglamentariamente por la Administración del Estado.

**Artículo 163.**

1. En las Entidades locales en que así se establezca reglamentariamente por la Administración del Estado, existirá al menos un puesto de trabajo distinto del previsto en el artículo 161 que tenga atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de la contabilidad, con el alcance y contenido que en aquellas normas se determine. [...]

**Artículo 164.**

1. En las Entidades locales a que se refiere el número 1 del artículo anterior existirá también un puesto de trabajo específico que tenga atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones de tesorería, que incluye el manejo y custodia de fondos y valores de la Entidad, y recaudación, que implica la Jefatura de los Servicios correspondientes, con el alcance y contenido que se determinen reglamentariamente por la Administración del Estado.

2. El funcionario con habilitación de carácter nacional que desempeñe dicho puesto de trabajo, antes de entrar en posesión del mismo, deberá constituir fianza en la forma prevista por las disposiciones vigentes. Igual obligación alcanzará a cualquier otro funcionario o miembro de la Corporación que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se haga cargo de la responsabilidad a que se refiere el número anterior.

**Disposición transitoria tercera.**

En tanto no se desarrolle reglamentariamente el régimen estatutario de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, a que se refiere los artículos 92.3, 98 y 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, serán de aplicación las siguientes reglas:

1.ª La habilitación de carácter nacional prevista en la Ley 7/1985, de 2 de abril, tiene las siguientes especialidades.

- a) Secretaria.
- b) Intervención.
- c) Depositaria.

2.ª La habilitación de carácter nacional en su especialidad de Secretaria está dividida en tres categorías: [...]

5.ª En todas las Entidades locales en que la responsabilidad administrativa de las funciones de la Secretaría corresponde a Secretarios de primera categoría, existirá al menos un puesto de trabajo que tenga atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de la contabilidad de la Entidad local. [...]

6.ª En las Entidades locales en que la responsabilidad administrativa de la función de Secretaria corresponde a los Secretarios de primera categoría podrán crearse otro u otros puestos de trabajo que, con denominaciones de Viceinterventor, Adjuntía u otras análogas, tengan atribuido el desempeño de funciones de colaboración inmediata en las tareas a que se refiere el párrafo 1.º de la regla 5.ª y la sustitución de su responsable administrativo, en los casos de vacante, ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria.

Estos puestos quedan igualmente reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en la especialidad de Intervención y su clasificación corresponderá al Ministerio de Administración Territorial. [...]

7.ª El puesto de trabajo a que se refiere el número 1 del artículo 164 de esta Ley existirá en todas las Corporaciones en que la Secretaría deba ser desempeñada por Secretario de primera categoría. Su desempeño está reservado a funcionarios con habilitación de carácter nacional de la especialidad de Depositaria. [...]

La Dirección General de Administración Local autorizará las oportunas convocatorias de oposiciones para el acceso a los cursos, que realizará el Instituto de Estudios de Administración Local conforme a las bases y programas actualmente vigentes.

**Disposición transitoria novena.**

*Los actuales recaudadores contratados podrán continuar en el ejercicio de sus funciones de agentes ejecutivos durante la vigencia de los contratos establecidos, los cuales podrán ser prorrogados, de mutuo acuerdo, en tanto las Entidades locales no tengan establecido el servicio con arreglo a lo previsto en esta Ley, o bien, tratándose de Municipios, Mancomunidades u otras Entidades locales o Consorcios, no lo tenga establecido la Diputación como forma de cooperación al ejercicio de las funciones municipales.*

## **22.59. Año 1986. Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, sobre recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda Pública**

### *Artículo 1.*

*1. Las delegaciones y administraciones de hacienda asumirán directamente, conforme al artículo 9.d) de la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, la gestión recaudatoria conducente a la realización en ejecutiva de los créditos y derechos que constituyen el haber del Estado y de sus Organismos Autónomos, susceptibles de recaudación por vía de apremio.*

*2. el Ministerio de Economía y Hacienda podrá acordar con otros entes públicos autorizados legalmente para utilizar la vía administrativa de apremio, que la gestión recaudatoria a que se refiere el anterior apartado se extienda a las certificaciones de descubierto por débitos a dichos entes.*

*3. En consecuencia y por lo que respecta a los créditos y derechos a que hacen referencia los apartados anteriores, cesará la encomienda del servicio de recaudación que el Ministerio de Economía y Hacienda tuviera concedida a las Diputaciones provinciales o Comunidades Autónomas uniprovinciales.*

*4. Tanto los recaudadores de hacienda como los recaudadores de zona dejarán de ser órganos de recaudación de los derechos y créditos que constituyen el haber del Estado y de sus organismos autónomos.*

### *Artículo 2.*

*1. La gestión de cobro en vía ejecutiva de los valores a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de las unidades administrativas que se establezcan en Delegaciones y Administraciones de Hacienda y, en su caso, en la Dirección General de Recaudación que se crea en el artículo 6 del presente real decreto.*

*2. Dichas unidades contarán con la dotación de personal y medios materiales necesarios, así como la colaboración e información de las demás dependencias de la delegación de hacienda, que facilitará cuantos datos y antecedentes sean precisos para la gestión recaudatoria.*

*3. Las retribuciones complementarias que se fijen a los puestos de trabajo con funciones específicas de recaudación ejecutiva tenderán a incentivar la eficacia y efectividad de la gestión recaudatoria, a cuyo efecto se tendrá en cuenta la labor desarrollada y el grado de consecución de los objetivos fijados en los planes y programas que se establezcan. Dichas retribuciones se registrarán por lo dispuesto en la ley 30/1984, de 2 de agosto, leyes de presupuestos, y normas complementarias de las mismas.*

*4. Los ingresos derivados de las certificaciones de descubierto o expedientes de apremio, incluido el recargo de apremio, intereses de demora y costas del procedimiento que se liquiden conforme a lo previsto en el reglamento general de recaudación, en relación con los débitos a que se refiere el artículo primero, se aplicaran íntegramente al tesoro.*

...

### *Artículo 3.*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 111 de la Ley General Tributaria, y disposición adicional primera, apartado 3, de la Ley 14/1985, de 29 de mayo, los órganos de gestión recaudatoria ejecutiva del Ministerio de Economía y Hacienda podrán recabar de los bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y cuantas personas físicas o jurídicas se dediquen al tráfico bancario o crediticio, información relativa a la existencia, saldos y disponibilidad de cuentas corrientes, libretas de ahorro, depósitos a la vista, a plazos, de valores o sobre cualquier clase de activos a favor de las personas físicas o jurídicas que figuren como deudoras en certificaciones de descubierto por débitos tributarios al estado o sus organismos autónomos.*

### *Artículo 6.*

*1. Se crea en el Ministerio de Economía y Hacienda, dependiendo de la Secretaria General de Hacienda, la Dirección General de Recaudación que tendrá a su cargo la gestión recaudatoria en vía ejecutiva de los créditos y derechos económicos del Estado y de sus Organismos autónomos.*

*Asimismo, podrá asumir la recaudación en vía ejecutiva de los débitos referentes a otras administraciones públicas mediante la formalización de los correspondientes convenios de prestación de servicios, con arreglo a las bases que se determinen. Igualmente podrá concertar con dichas administraciones públicas la realización de actuaciones, servicios y colaboraciones mutuas en la gestión recaudatoria que le compete.*

...

### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

**PRIMERA.** *Los recaudadores de hacienda y recaudadores de zona continuaran hasta su ultimación la tramitación de los expedientes ejecutivos por valores del estado y de sus organismos autónomos, cargados a los mismos con anterioridad a las fechas a que se refiere la disposición transitoria primera.*

**SEGUNDA.** *Por orden del Ministerio de Economía y Hacienda se determinará el procedimiento para, en función de las necesidades de personal de las unidades administrativas que se establezcan en delegaciones y administraciones de*

*hacienda a que se refiere el artículo 2 de este Real decreto, adscribir a las mismas a los recaudadores y personal auxiliar de recaudación de las actuales zonas recaudatorias que opten por dicha adscripción y cumplan los requisitos y condiciones que se establezcan al efecto.*

*El reingreso del mencionado personal que tenga la condición de funcionario público se realizará, siempre que exista puesto vacante con dotación presupuestaria, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, sobre atribución de competencias en materia de personal, sin perjuicio de que puedan obtener otro destino de acuerdo con la normativa general sobre reingreso.*

*Si dicho personal no tuviera la condición de funcionario, su adscripción solo podrá realizarse en régimen de contratación laboral.*

*TERCERA. Lo dispuesto en el presente Real Decreto se entiende, en todo caso, sin perjuicio del cumplimiento de lo previsto en el artículo 23 de la ley 46/1985, de 27 de diciembre, en relación con los correspondientes catálogos de puestos de trabajo, y de lo establecido en el artículo 15 de la ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre relaciones de puestos de trabajo, en la forma que determinan las normas relativas a su confección y actualización.*

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*PRIMERA. El Ministro de Economía y Hacienda determinará la fecha a partir de la cual será de aplicación en cada Delegación de Hacienda lo dispuesto en los artículos 1 y 2, en función de los medios disponibles y de la organización de los servicios que deban establecerse en las mismas.*

*SEGUNDA. No obstante lo dispuesto en la disposición transitoria primera, la sustitución de funciones que contemplan los apartados 5 y 6 del artículo 2 del presente Real decreto será de aplicación a partir del 1 de agosto de 1986.*

## **22.60. Año 1986. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales**

Art. 41.

*El Alcalde preside la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:[...]*

*17. Disponer gastos dentro de los límites de su competencia y los expresamente previstos en las bases de ejecución del Presupuesto, ordenar todos los pagos que se efectúen con fondos municipales y autorizar los documentos que impliquen formalización de ingresos en Depositaria.*

*18. Desarrollar la gestión económica municipal conforme al Presupuesto aprobado y rendir cuentas a la Corporación de las operaciones efectuadas en cada ejercicio económico.*

*19. Organizar los servicios de Recaudación y Tesorería, sin perjuicio de la facultad del Pleno para aprobar las formas de gestión de estos servicios.*

*20. Conservar en su poder una de las tres llaves del arca de caudales y asistir a los arqueos ordinarios y extraordinarios.*

*21. Aprobar las facturas que correspondan al desarrollo normal del Presupuesto y que hubieran sido recibidas por los Servicios de Intervención. [...]*

Art. 172.

*1. En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio. [...]*

...

Art. 173.

*1. Será necesario el informe previo del Secretario y además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan para la adopción de los siguientes acuerdos:*

*a) En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse.*

*b) Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.*

*2. Los informes que se emitan deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.*

Art. 174.

*1. Sin perjuicio de los informes preceptivos que deban emitir el responsable de la Secretaría y el responsable de la Intervención, el Presidente podrá solicitar otros informes o dictámenes cuando lo estime necesario. [...]*

Art. 175.

*Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:*

- a) Enumeración clara y sucinta de los hechos.
- b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y
- c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.

Art. 204.

*Las certificaciones de todos los actos, resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno de la entidad, así como las copias y certificados de los libros y documentos que en las distintas dependencias existan, se expedirán siempre por el Secretario, salvo precepto expreso que disponga otra cosa.*

## **22.61. Año 1987. Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional**

### *TÍTULO PRIMERO*

#### *De la delimitación de las funciones y puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional*

#### *CAPÍTULO PRIMERO*

#### *De la delimitación de las funciones reservadas*

#### **Artículo 1.**

1. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales:

- 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.
2. La responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en el apartado anterior está reservada a funcionarios en posesión de la habilitación de carácter nacional, sin perjuicio de las excepciones que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se establecen en el presente Real Decreto, respecto de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación.

3. **Quien ostente la responsabilidad administrativa de cada una de las funciones referidas en el apartado 1 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 y dirección de sus servicios administrativos.**

..

#### **Artículo 4.**

1. La función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria comprende:

- a) La fiscalización, en los términos previstos en la legislación, de todo acto, documento o expediente que dé lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan tener repercusión financiera o patrimonial, emitiendo el correspondiente informe o formulando, en su caso, los reparos procedentes.
- b) La intervención formal de la ordenación del pago y de su realización material.
- c) La comprobación formal de la aplicación de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios.
- d) La recepción, examen y censura de los justificantes de los mandamientos expedidos a justificar, reclamándolos a su vencimiento.
- e) La intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria
- f) La expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos.
- g) El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de créditos de los mismos.
- h) La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria le hayan sido solicitadas por la Presidencia, por un tercio de los Concejales o Diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera de las respectivas propuestas. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuyas repercusiones presupuestarias pudiera dudarse, podrán solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación,

i) La realización de las comprobaciones o procedimientos de auditoría interna en los Organismos autónomos o Sociedades mercantiles dependientes de la Entidad con respecto a las operaciones no sujetas a intervención previa, así como el control de carácter financiero de los mismos, de conformidad con las disposiciones y directrices que los rijan y los acuerdos que al respecto adopte la Corporación.

2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, aquellas Entidades locales que tengan implantado un sistema informático de gestión y seguimiento presupuestario podrán establecer que las funciones de control y fiscalización interna se efectúen por muestreo o por los medios informáticos de que disponga la Entidad local.

#### **Artículo 5.**

1. La función de Tesorería comprende:

- a) El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad local, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales vigentes.
- b) La Jefatura de los Servicios de recaudación.

2. **El manejo y custodia de fondos, valores y efectos comprende:**

a) La realización de cuantos cobros y pagos corresponda a los fondos y valores de la Entidad, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales vigentes.

b) La organización de la custodia de fondos, valores y efectos de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.

c) Ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la Corporación, las consignaciones en Bancos, Caja General de Depósitos y establecimientos análogos, autorizando junto con el Ordenador de pagos y el Interventor los cheques y demás órdenes de pago que se giren contra las cuentas abiertas en dichos establecimientos.

d) La formación de los planes y programas 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 las directrices marcadas por la Corporación.

### **3. La jefatura de los Servicios recaudatorios comprende:**

a) El impulso y dirección de los procedimientos recaudatorios, proponiendo las medidas necesarias para que la cobranza se realice dentro de los plazos señalados.

b) La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores y agentes ejecutivos.

c) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y autorizar la subasta de bienes embargados.

d) La tramitación de los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores.

### **Artículo 6.**

#### **1. La función de contabilidad comprende:**

a) La coordinación de las funciones o actividades contables de la Entidad local, con arreglo al Plan de Cuentas a que se refiere el artículo 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.

b) La preparación y redacción de la Cuenta General del Presupuesto y de la Administración del Patrimonio, así como la formulación de la liquidación del presupuesto anual.

c) El examen e informe de las Cuentas de Tesorería y de Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto.

2. La responsabilidad administrativa de las funciones contables propias de la Tesorería corresponderá a funcionarios con habilitación de carácter nacional en los supuestos en que, de acuerdo con lo establecido en el presente Real Decreto, esté reservada a los mismos la responsabilidad del conjunto de la función de Tesorería.

...

### **Artículo 19.**

1. Cuando el volumen de los servicios así lo aconseje, las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase primera podrán crear puestos de trabajo diferenciados y reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional para las funciones que comprende la Tesorería. Su provisión se ajustará a lo dispuesto en este Real Decreto.

2. En las Corporaciones Locales que hubieran encomendado la recaudación a otras Administraciones Públicas, de acuerdo con lo previsto legalmente, el puesto de trabajo de Tesorería no incluirá la Jefatura de los Servicios de recaudación respecto de aquéllos tributos o ingresos que la Corporación no gestiona directamente...

## **Sección 2. Selección y formación**

### **Artículo 21.**

1. El ingreso en las subescalas en que se estructura la habilitación de carácter nacional se llevará a cabo mediante pruebas selectivas para el acceso a los cursos de formación y superación de éstos en el Instituto de Estudios de Administración Local o en Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas, con las que este Instituto haya convenido la delegación a que se refiere el artículo 98, 1, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, sin perjuicio de las funciones de colaboración y cooperación que el artículo 19, 3, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, atribuye al Instituto Nacional de Administración Pública.

2. El acceso a los cursos se realizará mediante los procedimientos de oposición o concurso-oposición conforme a las bases y programas aprobados por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

El Instituto de Estudios de Administración Local podrá descentralizar territorialmente por Comunidades Autónomas la realización de las pruebas selectivas para el acceso al curso de formación.

3. Quienes superen las pruebas selectivas de acceso a los cursos serán nombrados funcionarios en prácticas durante el tiempo que permanezcan realizando los mismos. Durante dicho período las retribuciones que les correspondan las percibirán con cargo al Presupuesto del Instituto de Estudios de Administración Local.

4. Quienes superen el curso de formación ingresarán en la subescala correspondiente y estarán habilitados para participar en los concursos convocados para la provisión de puestos de trabajo de cada Entidad local, sin perjuicio de lo establecido en este Real Decreto sobre la exigencia de pertenecer a una determinada categoría para el desempeño de determinados puestos de trabajo.

..

### **Artículo 44.**

Los funcionarios con habilitación de carácter nacional serán responsables del buen funcionamiento de los servicios a su cargo y de que sus actuaciones se ajusten a la legalidad vigente.

**Artículo 45.**

De acuerdo con lo establecido en los artículos 141.1 y 151, a), del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, los funcionarios con habilitación de carácter nacional gozarán del derecho a la inamovilidad en la residencia y no podrán ser destituidos de los puestos a ellos reservados en las Entidades locales y que desempeñarán en virtud de concurso de méritos, ni separados del servicio, sino por resolución del Ministro para las Administraciones Públicas, adoptada en virtud de expediente disciplinario incoado y tramitado conforme a las disposiciones legales aplicables..

...

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.** 1. Los funcionarios pertenecientes a los extinguidos Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local se integrarán en las subescalas a que se refiere el artículo 20 del presente Real Decreto de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

c) Se integrarán en la subescala de Intervención-Tesorería, ostentando la categoría superior dentro de la misma, los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Interventores y de Depositarios de Administración Local que estén en posesión de titulación universitaria superior.

(...)

2. Los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos y Escalas extinguidos que no resultaren integrados en las subescalas en que, conforme al presente Real Decreto, se estructura la habilitación de carácter nacional a que se refiere la Ley 7/1985, de 2 de abril, conservarán no obstante sus derechos económicos y de otro tipo y estarán habilitados para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional conforme a las siguientes normas:

(...)

f) Los Depositarios, en iguales condiciones que los funcionarios integrados en la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior, pero únicamente para puestos de Tesorería.

3. Los funcionarios a que se refiere el número anterior podrán integrarse en las subescalas establecidas en el artículo 20 del presente Real Decreto siempre que acrediten haber obtenido los niveles de titulación exigidos en cada caso, y de acuerdo con las reglas del apartado 1 de esta disposición y demás requisitos que se establezcan con carácter general.

**Segunda.** 1. En el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto, el Ministerio para las Administraciones Públicas procederá de oficio a reclasificar los puestos de trabajo actualmente existentes que, de conformidad con lo previsto en esta norma, estén reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, al objeto de adaptarlos a las clasificaciones previstas en los artículos 12 y 16.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Quedan derogadas las siguientes normas:

a) El Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, en todo aquello que afecte específicamente al régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

b) El Decreto 687/1975, de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los Cuerpos Nacionales de Administración Local.

c) Cuantas otras normas de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Real Decreto.

## **22.62. Año 1988. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales**

**Artículo 175**

1. Constituyen la Tesorería de las Entidades locales todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

2. Los preceptos contenidos en el presente capítulo serán de aplicación, asimismo, a los Organismos Autónomos.

3. La Tesorería de las Entidades locales se regirá por lo dispuesto en el presente capítulo y, en cuanto les sean de aplicación, por las normas del título V de la Ley General Presupuestaria.

**Artículo 176**

Las disponibilidades de la Tesorería y sus variaciones quedan sujetas a intervención y al régimen de la contabilidad pública.

**Artículo 177**

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.

2. Las funciones enumeradas en el apartado anterior se ejercerán, en su caso, por la Unidad Central de Tesorería a que hace referencia el artículo 167 de esta Ley.

**Artículo 178**

1. Las Entidades locales podrán 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.

2. Asimismo las Entidades locales podrán autorizar la existencia de Cajas de efectivo, para los fondos de las operaciones diarias, las cuales estarán sujetas a las limitaciones que reglamentariamente se establezcan.

**Artículo 179**

1. Las Entidades locales podrán dictar reglas especiales para el Ingreso del producto de la recaudación de los recursos que podrán realizarse en las Cajas de efectivo o en las Entidades de crédito colaboradoras mediante efectivo, transferencias, cheques o cualquier otro medio o documento de pago, sean o no bancarios, que se establezcan.

2. Las Entidades locales podrán asimismo pagar sus obligaciones por cualquiera de los medios a que se refiere el apartado anterior.

**Artículo 180**

1. Las Entidades locales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de esta Ley, podrán concertar, con cualesquiera Entidades financieras, operaciones de Tesorería para cubrir déficits temporales de liquidez derivados de las diferencias de vencimientos de sus pagos e ingresos.

2. Igualmente, las Entidades locales podrán rentabilizar sus excedentes temporales de Tesorería mediante inversiones que reúnan las condiciones de liquidez y seguridad.

### **22.63. Año 1990. Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos**

Finalmente, y por la importante modificación que supone con relación a la normativa hasta ahora existente, hay que destacar que los preceptos presupuestarios derivados de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que han dado lugar a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, quedan materialmente desligados, a partir de ésta, de la normativa tanto tributaria como contable de los Entes locales. Si hasta diciembre de 1988, un Reglamento de Haciendas Locales, con su anexo de Instrucción de Contabilidad, constituía un texto reglamentario único, que incluía normativa reguladora de tributación, presupuestos y contabilidad de las Entidades locales, a partir de dicho momento y a nivel reglamentario, van a existir tres normativas diferenciadas aunque interrelacionadas en lo que proceda: La financiera y tributaria, integrada por diversos e independientes preceptos para su armonización y desarrollo; la presupuestaria, formada por la Orden aprobatoria de la estructura de los Presupuestos y por el presente Real Decreto; y la contable, que va a ser objeto de regulación específica y separada.

**Art. 60.**

1. Corresponderá al Presidente de la Entidad local o el Órgano facultado estatutariamente para ello, en el caso de Organismos autónomos dependientes, el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos (artículo 166.2 y 4, LRHL).

2. Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera.

3. Las bases de ejecución del presupuesto para cada ejercicio recogerán las delegaciones o desconcentraciones que en materia de reconocimiento y liquidación de obligaciones se hayan efectuado. En el supuesto de delegaciones o desconcentraciones con carácter permanente bastará una remisión expresa a éstas.

**Art. 61.**

La ordenación del pago es 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.

**Art. 62.**

1. Competerán al 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 (artículo 167.1 y 4, LRHL).

2. El Presidente de la Entidad local podrá delegar el ejercicio de las funciones de la ordenación de pagos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.3 y 34.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

**Art. 63.**

1. El Pleno de la Entidad local, a propuesta del Presidente, podrá crear una Unidad de Ordenación de Pagos que, bajo la superior autoridad de éste, ejerza las funciones administrativas de la ordenación de pagos (artículo 167.2, LRHL).

**Art. 64.**

*El Pleno de las Entidades de más de 500.000 habitantes de derecho, a propuesta del Presidente, podrá crear una Unidad Central de Tesorería que, bajo la superior autoridad de éste, ejerza las funciones de la Ordenación de Pagos (artículo 167.3 LRHL).*

**Art. 65.**

*1. La expedición de órdenes de pago se acomodará al plan de disposición de fondos que se establezca, con la periodicidad y vigencia que el mismo determine, por el Presidente de la Entidad o por el órgano competente facultado para ello en el caso de Organismos autónomos dependientes.*

*2. El plan de disposición de fondos considerará aquellos factores que faciliten una eficiente y eficaz gestión de la Tesorería de la Entidad y recogerá necesariamente la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores (artículo 168 LRHL).*

**Art. 66.**

*1. El acto administrativo de la ordenación se materializará 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.*

*2. Asimismo, la ordenación del pago puede efectuarse individualmente respecto de obligaciones específicas y concretas.*

*3. Cuando el reconocimiento de las obligaciones y las órdenes de pago se imputen a las mismas partidas presupuestarias y obedezcan al cumplimiento de compromisos de igual naturaleza, la identificación de los acreedores y de los importes bruto y líquido podrá ser reflejada en relaciones adicionales, en base a las cuales se podrá proceder al pago individual de las respectivas obligaciones mediante transferencia de los fondos a las cuentas corrientes situadas en Bancos o Entidades financieras reseñadas por los interesados.*

*En este caso, en la orden de pago respectiva figurará como perceptor el Banco o Entidad financiera colaboradora encargada de ejecutar las órdenes de transferencia.*

*La orden de pago acumulada juntamente con las relaciones adicionales tendrá la misma eficacia en relación con los acreedores que las órdenes de pago singularizadas.*

## **22.64. Año 1990. Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación**

*El anterior Reglamento General de Recaudación fue aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre. Si es cierto que el paso de veintidós años sobre cualquier norma puede producir un envejecimiento de la misma, ello es especialmente aplicable a las que regulan los procedimientos de la Administración financiera española, pues es evidente que la de 1968 es muy distinta, cuantitativa y cualitativamente, de la actual, como lo es la realidad social en que se inserta.*

*Al citar los hechos más relevantes para la Hacienda Pública de esta nueva realidad social, surge en primer lugar la Constitución Española diez años posterior al Reglamento que ahora se deroga, la cual crea una nueva organización territorial del Estado que incide claramente en el ámbito de aplicación de este Reglamento. No menos importante es el establecimiento en la propia Constitución de una serie de principios presupuestarios y tributarios que deben tener reflejo en toda la normativa que regula la actividad financiera del Estado.*

*Por las razones apuntadas, la función recaudatoria estatal en los últimos años ha sido objeto de importantes reformas, entre las cuales, el Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, supone un hito, al establecer la asunción completa por los órganos ordinarios de la Hacienda Pública de la gestión recaudatoria, que anteriormente estaba encomendada en buena parte a Entidades concesionarias y Recaudadores.*

*Paralelamente, las sucesivas Leyes de Presupuestos en los últimos años, a partir de 1983, han ido ofreciendo a las Corporaciones Locales la posibilidad de asumir la recaudación de los tributos locales, opción que ha sido ejercida por la mayoría de ellas y que quedará cerrada definitivamente cuando se cumplan las previsiones de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que se la atribuye a las propias Corporaciones Locales.*

*Las modificaciones estructurales descritas han sido establecidas en diversas normas, pero faltaba su plasmación sistemática en el Reglamento General de Recaudación, tarea ésta que hacía imprescindible este nuevo cuerpo normativo, ya que el anterior había quedado por completo inadaptado a la estructura real de la función recaudatoria.*

*Pero el ámbito del Reglamento General de Recaudación no se agota en la recaudación estatal. Por una parte, la Ley de Cesión de Tributos del Estado declara aplicables a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la Ley General Tributaria. Por otra parte, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que la recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las disposiciones dictadas para su desarrollo.*

*Dentro del siempre difícil equilibrio entre las competencias del Estado y de los demás Entes territoriales, el presente Reglamento trata de salvaguardar tanto la esfera de la autonomía de dichos Entes como la seguridad jurídica de los administrados frente a una multiplicación de procedimientos recaudatorios distintos según sea el Ente local o autonómico titular de los créditos.*

*El sistema recaudatorio anterior estaba regulado básicamente en tres normas con rango de Decreto:*

- *El ya citado Reglamento General de Recaudación, aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre.*
- *La Instrucción General de Recaudación y Contabilidad, aprobada por Decreto 2260/1969, de 24 de julio.*
- *El Estatuto Orgánico de la Función Recaudatoria y del Personal Recaudador del Ministerio de Hacienda, aprobado por Decreto 3286/1969, de 19 de diciembre*

*Esta regulación tripartita estaba prevista en la exposición de motivos de la primera de ellas, según la cual el Reglamento General de Recaudación recogía las normas de procedimiento, una Instrucción General de Recaudación recogería las reglas contables y otra norma recogería el Estatuto Jurídico del Personal Recaudador y los aspectos orgánicos del servicio.*

*De las tres normas citadas ha persistido, con las modificaciones requeridas por el paso del tiempo, el Reglamento General de Recaudación que ahora se deroga.*

*El Estatuto Orgánico quedó vacío de contenido al cumplirse las previsiones del Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio y, en consecuencia, ha sido derogado por el Real Decreto 1451/1987, de 27 de noviembre, por el que se regula el cese de las encomiendas del Servicio de Recaudación de los Recaudadores de Hacienda y de los Recaudadores de Zona.*

*En cuanto a la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad hay que decir que ya nació con un contenido distinto del previsto, seguramente por exigencias prácticas. En su primera parte, reglas 1 a 131, se establecían normas de procedimiento, complementarias (a veces rectificadoras) de las del Reglamento. En la segunda parte, reglas 132 al final, se regulaba la contabilidad y estadística de la recaudación.*

*La primera parte debe seguir el mismo camino que el Reglamento y, en consecuencia, queda derogada al entrar en vigor éste. La segunda parte, que también se deroga ahora expresamente, ya había quedado vacía con la implantación, a partir del Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero, de un nuevo sistema de información contable en la Administración del Estado y, en especial, con la publicación sucesiva de las diversas Instrucciones de Contabilidad creadas en aplicación de dicho Real Decreto.*

*En el nuevo Reglamento se ha mantenido básicamente la estructura del Reglamento anterior debido a que, sin ser la única posible, conserva su validez, y su mantenimiento tiene la ventaja añadida de facilitar a los usuarios su utilización.*

...  
*Su contenido es principalmente procedimental. ..*

*Con carácter general, se han introducido en el nuevo Reglamento las modificaciones necesarias para adaptarlo a la nueva estructura orgánica de la función recaudatoria, sustituyendo los antiguos órganos de recaudación por los actuales.*

...  
*Al igual que en el anterior Reglamento, predominan las referencias expresas a los órganos de la Hacienda Pública general frente a las referidas a los demás Entes territoriales, por la razón fácilmente comprensible de la variedad orgánica de estos Entes y por la ya citada del respeto a su autonomía.*

...  
**Artículo 1.º Concepto.**

*La gestión recaudatoria consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente a la realización de los créditos tributarios y demás de derecho público.*

**Art. 3.º Períodos de recaudación.**

- 1. La gestión recaudatoria se realizará en dos períodos: Voluntario y ejecutivo.*
- 2. En período voluntario, los obligados al pago harán efectivas sus deudas dentro de los plazos señalados en el artículo 20 de este Reglamento.*
- 3. En período ejecutivo, la recaudación se efectuará coercitivamente por vía de apremio sobre el patrimonio del obligado que no haya cumplido la obligación a su cargo en período voluntario.*

**Art. 6.º Gestión recaudatoria de las Entidades Locales.**

- 1. De conformidad con el artículo 12 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, este Reglamento es aplicable directamente a las Entidades Locales.*
- 2. La gestión recaudatoria de estas Entidades está atribuida a las mismas y se llevará a cabo: a) Directamente por las propias Entidades; b) Por otros Entes territoriales a cuya demarcación pertenezcan, con los que se haya formalizado el correspondiente convenio o en los que se haya delegado esta facultad.*
- 3. Son competentes para la gestión recaudatoria de las Entidades Locales los órganos, servicios o Entidades que se determinen en las correspondientes normas orgánicas de cada Entidad.*
- 4. El aplazamiento y fraccionamiento de pago, regulado en el presente Reglamento, sólo será aplicable a las Entidades Locales en aquello que no esté regulado, con carácter general, por la respectiva Entidad, dentro de las previsiones de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y de los artículos 61.3 y 76 de la Ley General Tributaria.*

...

**Garantías del pago****Art. 33. Disposición general.**

Los créditos a favor de la Hacienda Pública están garantizados en la forma que se determina en la Ley General Presupuestaria, la Ley General Tributaria y demás leyes aplicables, y en este Reglamento.

...

**Art. 86. Modalidades de cobro.**

La recaudación de deudas de vencimiento periódico y notificación colectiva podrá realizarse, según se establezca en cada caso:

- a) Por los órganos de recaudación de los Entes que tengan a su cargo la gestión de los recursos.
- b) A través de una o varias Entidades de depósito con las que se acuerde la prestación del servicio.
- c) Por cualquier otra modalidad que se establezca para ingreso de los recursos de la Hacienda Pública.

**Art. 87. Plazos de ingreso.**

1. El plazo de ingreso en período voluntario de las deudas a que se refiere el artículo anterior, que no tengan establecido en sus normas reguladoras un plazo específico, será único y abarcará desde el día 1 de septiembre al 20 de noviembre o inmediato hábil posterior.

2. En caso de que la gestión recaudatoria se realice por el Ministerio de Economía y Hacienda, cuando las necesidades del servicio lo aconsejen, el Director general de Recaudación por su iniciativa o a propuesta del Delegado de Hacienda respectivo, podrá modificar el plazo señalado en el apartado anterior, siempre que dicho plazo no sea inferior a dos meses naturales.

**Procedimiento de recaudación en vía de apremio****TÍTULO PRIMERO****Procedimiento de apremio****CAPÍTULO PRIMERO****Disposiciones generales****Art. 91. Potestad de utilizar la vía de apremio.**

La potestad para utilizar la vía administrativa de apremio en la recaudación ejecutiva de deudas de derecho público corresponde exclusivamente a:

- a) La Administración del Estado y sus Organismos autónomos.
- b) Las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.
- c) Las Entidades a las que por Ley se les reconozca dicha facultad.

**Art. 93. Carácter del procedimiento.**

1. El Procedimiento será exclusivamente administrativo, ...

3. El procedimiento de apremio se inicia e impulsa de oficio en todos sus trámites y, una vez iniciado, sólo se suspenderá en los casos y en la forma previstos en este Reglamento.

4. Las diligencias suscritas en el procedimiento de apremio, que consignent hechos presenciados por el órgano o agente de recaudación en el ámbito de sus competencias, se presumen ciertas en cuanto a los hechos, su fecha y manifestaciones de los comparecientes.

**Art. 98. Efectos.**

La iniciación del período ejecutivo produce los siguientes efectos:

- a) El devengo del recargo de apremio y el comienzo del devengo de los intereses de demora. Estos efectos se producen de forma inmediata por mandato de la Ley.
- b) La ejecución del patrimonio del deudor, si la deuda no se paga en el plazo establecido en el artículo 108 de este Reglamento, en virtud del título ejecutivo con providencia de apremio.

...

**CAPÍTULO II****Títulos para ejecución****Art. 104. Títulos.**

1. Tendrán el carácter de títulos acreditativos del crédito, a efectos de despachar la ejecución por la vía administrativa de apremio, las certificaciones de descubierto, individuales o colectivas, expedidas por los órganos de la intervención a propuesta de los órganos de recaudación.

2. Estos títulos tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los deudores.

**Art. 105. Expedición de los títulos.**

1. Finalizados los plazos de ingreso en período voluntario, se expedirán los títulos a que se refiere el artículo anterior.

2. Los títulos contendrán los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos, razón social o denominación, localidad y domicilio del deudor y, si consta, número de identificación fiscal.
- b) Concepto, importe de la deuda y período a que corresponde.
- c) Indicación expresa de que la deuda no ha sido satisfecha, de haber espirado el correspondiente plazo de ingreso en período voluntario y del comienzo de devengo de intereses de demora.

d) Fecha en que la certificación se expide.

3. Podrán constar, además, cuantos datos se estimen necesarios para identificar bienes, derechos, actividad o profesión del deudor. Dichos datos podrán figurar en documento complementario de la certificación.

**Art. 106. Providencia de apremio.**

1. La providencia de apremio es el acto de la Administración que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor en virtud de los títulos a que se refiere el artículo anterior.

2. Son órganos competentes para dictarla los Jefes de las Dependencias de Recaudación.

En caso de que se asuma mediante convenio la recaudación ejecutiva de otras Administraciones Públicas, la providencia de apremio será dictada por el órgano competente de dichas Administraciones.

3. En los títulos acreditativos de deudas a favor del Estado de Comunidades Autónomas, Organismos autónomos, Corporaciones locales y otras Entidades públicas que por Ley no puedan ser objeto de apremio, no se consignará el importe del recargo, ni la providencia de apremio y se tramitarán conforme al artículo 65 de este Reglamento.

4. La providencia de apremio se consignará en el título ejecutivo y, junto con éste, será notificada al deudor, según se dispone en el artículo 103 de este Reglamento. Desde la fecha de notificación se computarán los plazos para impugnar la procedencia del procedimiento de apremio.

...

#### **CAPÍTULO IV**

##### **Embargo de bienes**

##### **Sección primera. Disposiciones generales**

**Art. 110. Providencia de embargo.**

1. Transcurrido el plazo señalado en el artículo 108 sin haberse hecho el ingreso requerido, los Jefes de las Dependencias y Unidades de Recaudación dictarán providencia ordenando el embargo de bienes y derechos en cantidad suficiente, a su juicio para cubrir el importe del crédito perseguido y el recargo, intereses y costas que con posterioridad al primitivo acto administrativo se hayan causado o se causen.

2. Podrán acumularse para seguir un mismo procedimiento de embargo las deudas de un mismo deudor incursas en vía de apremio.

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Quedan derogadas las disposiciones que se citan a continuación:

...

Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

Decreto 2260/1969, de 24 de julio, por el que se aprueba la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad.

...

### **22.65. Año 2003. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, medidas para la modernización del gobierno local**

El artículo 149.1.18ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Esta competencia se materializó, por lo que a la Administración local se refiere, con la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) [...]

La LRBRL siguió sustancialmente el modelo tradicional de Administración local española, especialmente por lo que a los municipios se refiere, y ello se hace patente en aspectos tan relevantes como el sistema orgánico-funcional o las competencias de las entidades locales. Dicha ley, por otra parte, ha sido objeto de numerosas reformas parciales, la más importante de ellas, sin duda alguna, la operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, dentro de las medidas para el desarrollo del Gobierno local, impulsadas por el Gobierno de la Nación en el marco del denominado «Pacto Local». [...]

El régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo [...]

**De este uniformismo se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas. [...]**

El Gobierno, a través del Ministro de Administraciones Públicas, envió a la Comisión de Entidades Locales del Senado en octubre de 2001 un detallado Informe sobre las Grandes Ciudades, que ha servido de base a un amplio debate para coadyuvar a la delimitación de tales fenómenos urbanos y de las necesidades específicas de su gobierno y administración, cuyas conclusiones deben ser tenidas en cuenta en la reforma del régimen local español. Fruto de todo ello es el nuevo modelo orgánico-funcional previsto en esta ley para los municipios con gran población. [...]

En materia de organización, debe destacarse que la Comisión de Gobierno pasa a denominarse «Junta de Gobierno Local», expresión que tiende a destacar la naturaleza ejecutiva de dicho órgano. [...]

**En el nuevo título X de la LRBRL se establece un régimen orgánico específico para los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, los**

**municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes**, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes. [...]

El capítulo II de este título aborda la organización y el funcionamiento de los municipios destinatarios de dicho régimen, regulando sus órganos necesarios –el Pleno, las Comisiones del Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local–, así como la división territorial en distritos, los órganos superiores y directivos, la asesoría jurídica, los mecanismos de participación ciudadana, el Consejo Social de la ciudad y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones.[...]

**El Alcalde así configurado ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el Alcalde de régimen común**, porque en el caso de los municipios contemplados en el título X de la LRBRL se viene a perfilar una Junta de Gobierno Local «fuerte», que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva, y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento.

Esta Junta de Gobierno Local, cuyos miembros son designados y cesados libremente por el Alcalde, presenta como novedad que hasta un tercio, como máximo, de sus miembros, excluido el Alcalde, pueden ser personas que no ostenten la condición de Concejales. Se viene así a reforzar el perfil ejecutivo de este órgano.[...]

La ley regula también la asesoría jurídica, requiriendo para su titular la condición de funcionario con habilitación de carácter nacional o de funcionario de carrera de cualquier Administración pública y la titulación de licenciado en Derecho.[...]

El capítulo III de este título X regula la organización de la gestión económico-financiera, estableciendo los principios de la citada gestión en los municipios a que se refiere esta ley, previendo la creación de uno o varios órganos para el ejercicio de las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación, y atribuyendo en todo caso la función pública del control y la fiscalización interna de la gestión económica y presupuestaria a la Intervención general municipal.[...]

**Tanto el titular de la Intervención general como el del órgano u órganos que desarrollen las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación deben ser funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, respetando el consolidado criterio tradicional de funciones reservadas por razones de interés supralocal a los funcionarios de esta Escala.**[...]

Artículo primero. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Mediante esta ley se modifican determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se modifica la denominación del título IX de dicha ley, se introducen nuevos preceptos y se adicionan dos nuevos títulos en la misma, en los términos que a continuación se señalan: [...]

«Artículo 21.

1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: [...]

f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, **ordenar pagos** y rendir cuentas todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. [...]

«Artículo 85.

1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.[...]

3. **En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.»**

«Artículo 108.

Contra los actos sobre aplicación y efectividad de los **tributos locales, y de los restantes ingresos de Derecho Público de las entidades locales, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias**, se formulará el **recurso de reposición** específicamente previsto a tal efecto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Dicho recurso tendrá carácter **potestativo** en los municipios a que se refiere el título X de esta ley.»

«Artículo 117.

1. La Comisión Nacional de Administración Local es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local.[...]

«Disposición adicional octava. **Especialidades de las funciones correspondientes a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del título X** y en los Cabildos Insulares Canarios regulados en la disposición adicional decimocuarta.

En los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del título X de esta ley y en los Cabildos Insulares Canarios regulados en la disposición adicional decimocuarta, se aplicarán las siguientes normas:

a) Las funciones reservadas en dicho título a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional serán desempeñadas por funcionarios de las subescalas que correspondan, de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reglamentaria.

b) La provisión de los puestos reservados a estos funcionarios se efectuará por los sistemas previstos en el artículo 99 de esta ley y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo y requerirá en todo caso una previa convocatoria pública.

c) Las funciones que la legislación electoral general asigna a los secretarios de los ayuntamientos, así como la llevanza y custodia del registro de intereses de miembros de la Corporación, serán ejercidas por el secretario del Pleno.

d) Las funciones de fe pública de los actos y acuerdos de los órganos unipersonales y las demás funciones de fe pública, salvo aquellas que estén atribuidas al secretario general del Pleno, al concejal secretario de la Junta de Gobierno Local y al secretario del consejo de administración de las entidades públicas empresariales, serán ejercidas por el titular del órgano de apoyo al secretario de la Junta de Gobierno Local, sin perjuicio de que pueda delegar su ejercicio en otros funcionarios del ayuntamiento.

e) Las funciones que la legislación sobre contratos de las Administraciones públicas asigna a los secretarios de los ayuntamientos, corresponderán al titular de asesoría jurídica, salvo las de formalización de los contratos en documento administrativo.

f) El secretario general del Pleno y el titular del órgano de apoyo al secretario de la Junta de Gobierno Local, dentro de sus respectivos ámbitos de actuación, deberán remitir a la Administración del Estado y a la de la comunidad autónoma copia o, en su caso, extracto, de los actos y acuerdos de los órganos decisivos del ayuntamiento.»

«Disposición adicional undécima. Régimen especial de los municipios de gran población.

Las disposiciones contenidas en el título X para los municipios de gran población prevalecerán respecto de las demás normas de igual o inferior rango en lo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles.

## **TÍTULO X**

### **Régimen de organización de los municipios de gran población**

#### **CAPÍTULO I**

#### **Ámbito de aplicación**

Artículo 121. Ámbito de aplicación.

1. Las normas previstas en este título serán de aplicación:

- a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.[...]

Artículo 126. Organización de la Junta de Gobierno Local.

....

4. La Secretaría de la Junta de Gobierno Local corresponderá a uno de sus miembros que reúna la condición de concejal, designado por el Alcalde, quien redactará las actas de las sesiones y certificará sobre sus acuerdos. Existirá un órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, cuyo titular será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Sus funciones serán las siguientes:

- a) La asistencia al concejal-secretario de la Junta de Gobierno Local.
- b) La remisión de las convocatorias a los miembros de la Junta de Gobierno Local.
- c) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.
- d) Velar por la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos. [...]

Artículo 129. La asesoría jurídica.

1. Sin perjuicio de las funciones reservadas al secretario del Pleno por el párrafo e) del apartado 5 del artículo 122 de esta ley, existirá un órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, comprensiva del asesoramiento jurídico y de la representación y defensa en juicio del ayuntamiento, [...]

2. Su titular será nombrado y separado por la Junta de Gobierno Local, entre personas que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Estar en posesión del título de licenciado en derecho.
- b) Ostentar la condición de funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, o bien funcionario de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

Artículo 130. Órganos superiores y directivos.

1. Son órganos superiores y directivos municipales los siguientes:

A) Órganos superiores:

- a) El Alcalde.
- b) Los miembros de la Junta de Gobierno Local.
- B) Órganos directivos:
  - a) Los coordinadores generales de cada área o concejalía.
  - b) Los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.
  - c) El titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma.
  - d) El titular de la asesoría jurídica.
  - e) El Secretario general del Pleno.
  - f) El interventor general municipal.
  - g) En su caso, el titular del órgano de gestión tributaria.[...]

### **CAPÍTULO III**

#### **Gestión económico-financiera**

**Artículo 133. Criterios de la gestión económico-financiera.**

La gestión económico-financiera se ajustará a los siguientes criterios:

- a) Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación que lo regule.
- b) Separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera. [...]
- g) La administración y rentabilización de los excedentes líquidos y la concertación de operaciones de tesorería se realizarán de acuerdo con las bases de ejecución del presupuesto y el plan financiero aprobado.
- h) Todos los actos, documentos y expedientes de la Administración municipal y de todas las entidades dependientes de ella, sea cual fuere su naturaleza jurídica, de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico estarán sujetos al control y fiscalización interna por el órgano que se determina en esta Ley, en los términos establecidos en los artículos 194 a 203 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

**Artículo 134. Órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria.**

1. Las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento orgánico municipal.
2. El titular o titulares de dicho órgano u órganos deberá ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, salvo el del órgano que desarrolle las funciones de presupuestación.

**Artículo 135. Órgano de Gestión Tributaria.**

1. Para la consecución de una gestión integral del sistema tributario municipal, regido por los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad en la gestión, se habilita al Pleno de los ayuntamientos de los municipios de gran población para crear un órgano de gestión tributaria, responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración Tributaria local le atribuye la legislación tributaria.
2. Corresponderán a este órgano de gestión tributaria, al menos, las siguientes competencias:
  - a) La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales.
  - b) La recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del ayuntamiento.
  - c) La tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tributarios relativos a los tributos cuya competencia gestora tenga atribuida.
  - d) El análisis y diseño de la política global de ingresos públicos en lo relativo al sistema tributario municipal.
  - e) La propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del ayuntamiento.
  - f) El seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos en lo relativo a ingresos tributarios.
3. En el caso de que el Pleno haga uso de la habilitación prevista en el apartado 1, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano, quedando sin efecto lo dispuesto en el artículo 134.1 en lo que respecta a la función de recaudación.

**Artículo 136. Órgano responsable del control y de la fiscalización interna.**

1. La función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, corresponderá a un órgano administrativo, con la denominación de Intervención general municipal.
2. La Intervención general municipal ejercerá sus funciones con plena autonomía respecto de los órganos y entidades municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice, teniendo completo acceso a la contabilidad y a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.
3. Su titular será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

**Artículo 137. Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.**

1. Existirá un órgano especializado en las siguientes funciones:
  - a) El conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal.
  - b) El dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales.

c) En el caso de ser requerido por los órganos municipales competentes en materia tributaria, la elaboración de estudios y propuestas en esta materia.

2. La resolución que se dicte pone fin a la vía administrativa y contra ella sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo.

3. No obstante, los interesados podrán, con carácter potestativo, presentar previamente contra los actos previstos en el apartado 1 a) el recurso de reposición regulado en el artículo 14 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Contra la resolución, en su caso, del citado recurso de reposición, podrá interponerse reclamación económico-administrativa ante el órgano previsto en el presente artículo.

4. Estará constituido por un número impar de miembros, con un mínimo de tres, designados por el Pleno, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente lo integren, de entre personas de reconocida competencia técnica.[...]

**Disposición transitoria primera. Adecuación de los municipios a las previsiones del título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.**

Los Plenos de los ayuntamientos a los que resulte de aplicación el régimen previsto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por esta ley, dispondrán de un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para aprobar las normas orgánicas necesarias para la adaptación de su organización a lo previsto en el dicho título. En tanto se aprueban tales normas, continuarán en vigor las normas que regulen estas materias en el momento de entrada en vigor de esta ley.

## 22.66. Año 2003. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

### Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. Esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución.

### Artículo 2. Concepto, fines y clases de los tributos.

1. Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

....

2. Los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos..

### Artículo 3. Principios de la ordenación y aplicación del sistema tributario.

1. La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.

2. La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios.

### Artículo 4. Potestad tributaria.

1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Las comunidades autónomas y las entidades locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. Las demás entidades de derecho público podrán exigir tributos cuando una ley así lo determine

### Artículo 5. La Administración tributaria.

1. A los efectos de esta Ley, la Administración Tributaria estará integrada por los órganos y entidades de derecho público que desarrollen las funciones reguladas en sus títulos III, IV, V, VI y VII.

2. En el ámbito de competencias del Estado, la aplicación de los tributos, el ejercicio de la potestad sancionadora y la función revisora en vía administrativa corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, en tanto no haya sido expresamente encomendada por Ley a otro órgano o entidad de derecho público.

En los términos previstos en su Ley de creación, dichas competencias corresponden a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, salvo la declaración de nulidad de pleno derecho regulada en el artículo 217 y las reclamaciones económico-administrativas reguladas en el capítulo IV del título V de la presente Ley.

3. Las Comunidades Autónomas y las entidades locales ejercerán las competencias relativas a la aplicación de los tributos y el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de dicha aplicación, así como la función revisora en vía administrativa de los actos dictados en el ejercicio de aquellas, con el alcance y en los términos previstos en la normativa que resulte aplicable y su sistema de fuentes.

**Artículo 7. Fuentes del ordenamiento tributario.**

1. Los tributos se regirán:

- a) Por la Constitución.
- b) Por los tratados o convenios internacionales que contengan cláusulas de naturaleza tributaria y, en particular, por los convenios para evitar la doble imposición, en los términos previstos en el artículo 96 de la Constitución.
- c) Por las normas que dicte la Unión Europea y otros organismos internacionales o supranacionales a los que se atribuya el ejercicio de competencias en materia tributaria de conformidad con el artículo 93 de la Constitución.
- d) Por esta ley, por las leyes reguladoras de cada tributo y por las demás leyes que contengan disposiciones en materia tributaria.
- e) **Por las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de las normas anteriores y, específicamente en el ámbito tributario local, por las correspondientes ordenanzas fiscales.**

En el ámbito de competencias del Estado, corresponde al Ministro de Hacienda dictar disposiciones de desarrollo en materia tributaria, que revestirán la forma de orden ministerial, cuando así lo disponga expresamente la ley o reglamento objeto de desarrollo. Dicha orden ministerial podrá desarrollar directamente una norma con rango de ley cuando así lo establezca expresamente la propia ley.

2. Tendrán carácter supletorio las disposiciones generales del derecho administrativo y los preceptos del derecho común.

**Artículo 30. Obligaciones y deberes de la Administración tributaria.**

1. La Administración tributaria está sujeta al cumplimiento de las obligaciones de contenido económico establecidas en esta ley. Tienen esta naturaleza la obligación de realizar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, la de devolución de ingresos indebidos, la de reembolso de los costes de las garantías y la de satisfacer intereses de demora.

2. La Administración tributaria está sujeta, además, a los deberes establecidos en esta ley en relación con el desarrollo de los procedimientos tributarios y en el resto del ordenamiento jurídico.

**Artículo 162. Facultades de la recaudación tributaria.**

1. Para asegurar o efectuar el cobro de la deuda tributaria, los funcionarios que desarrollen funciones de recaudación podrán comprobar e investigar la existencia y situación de los bienes o derechos de los obligados tributarios, tendrán las facultades que se reconocen a la Administración tributaria en el artículo 142 de esta ley, con los requisitos allí establecidos, y podrán adoptar medidas cautelares en los términos previstos en el artículo 146 de esta ley.

.....

2. Los funcionarios que desempeñen funciones de recaudación desarrollarán las actuaciones materiales que sean necesarias en el curso del procedimiento de apremio. ...

**Artículo 163. Carácter del procedimiento de apremio.**

1. El procedimiento de apremio es **exclusivamente administrativo**. La competencia para entender del mismo y resolver todas sus incidencias corresponde únicamente a la Administración tributaria.

...

3. El procedimiento de apremio se iniciará e impulsará de oficio en todos sus trámites y, una vez iniciado, sólo se suspenderá en los casos y en la forma prevista en la normativa tributaria

**Disposición adicional cuarta. Normas relativas a las Haciendas Locales.**

1. La normativa aplicable a los tributos y restantes ingresos de derecho público de las entidades locales en materia de recurso de reposición y reclamaciones económico-administrativas será la prevista en las disposiciones reguladoras de las Haciendas Locales.

2. Lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 32 de esta ley será aplicable a la devolución de ingresos indebidos derivados de pagos fraccionados de deudas de notificación colectiva y periódica realizados a las entidades locales.

3. Las entidades locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán desarrollar lo dispuesto en esta ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales.

**Disposición adicional duodécima. Composición de los tribunales económico-administrativos.**

El Presidente y los vocales de los tribunales económico-administrativos serán nombrados entre funcionarios del Estado y sus organismos autónomos, de las comunidades autónomas y **entre funcionarios de Administración local con Habilitación de Carácter Nacional**, que reúnan los requisitos y condiciones que reglamentariamente se determinen, actuando como Secretario un Abogado del Estado.

## 22.67. Año 2004. Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales

### CAPÍTULO II

#### De la tesorería de las entidades locales

Artículo 194. Definición y régimen jurídico.

1. Constituyen la tesorería de las entidades locales todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

2. Los preceptos contenidos en el presente capítulo serán de aplicación, asimismo, a los organismos autónomos.
3. La tesorería de las entidades locales se regirá 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.

Artículo 195. Control y régimen contable.

Las disponibilidades de la tesorería y sus variaciones quedan sujetas a intervención y al régimen de la contabilidad pública.

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.
2. Las funciones enumeradas en el apartado anterior se ejercerán, en su caso, por la unidad central de tesorería a que hace referencia el artículo 186 de esta ley.

Artículo 197. Caja y cuentas bancarias.

1. Las entidades locales podrán 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.
2. Asimismo las entidades locales podrán autorizar la existencia de cajas de efectivo, para los fondos de las operaciones diarias, las cuales estarán sujetas a las limitaciones que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 198. Medios de ingreso y de pago.

1. Las entidades locales podrán dictar reglas especiales para el ingreso del producto de la recaudación de los recursos que podrán realizarse en las cajas de efectivo o en las entidades de crédito colaboradoras mediante efectivo, transferencias, cheques o cualquier otro medio o documento de pago, sean o no bancarios, que se establezcan.
2. Las entidades locales podrán asimismo pagar sus obligaciones por cualquiera de los medios a que se refiere el apartado anterior.

Artículo 199. Gestión de la tesorería.

1. Las entidades locales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 51 de esta ley, podrán concertar, con cualesquiera entidades financieras, operaciones de tesorería para cubrir déficits temporales de liquidez derivados de las diferencias de vencimientos de sus pagos e ingresos.
2. Igualmente, las entidades locales podrán rentabilizar sus excedentes temporales de tesorería mediante inversiones que reúnan las condiciones de liquidez y seguridad.

Por la remisión expresa efectuada en el artículo 194.3 del texto refundido anteriormente señalado, resulta de aplicación el **Capítulo tercero del título cuarto de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, como normativa del Estado con carácter supletorio, que transcribimos:

### **CAPÍTULO III**

#### **De la Gestión de la Tesorería del Estado**

Artículo 106. Presupuesto monetario.

1. El Ministro de Economía, al objeto de conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento del Estado, aprobará anualmente, a propuesta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, un Presupuesto monetario al que habrá de acomodarse la expedición de las órdenes de pago. También contendrá dicho presupuesto una previsión sobre los ingresos del Estado.
2. Para la elaboración del mismo, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá recabar del sector público estatal, definido en el artículo 2.1 de esta ley, cuantos datos, previsiones y documentación estime oportuna sobre los pagos e ingresos que puedan tener incidencia en el presupuesto mencionado.
3. El Presupuesto monetario podrá ser modificado a lo largo de un ejercicio en función de los datos sobre su ejecución o cambios en las previsiones de ingresos o de pagos.

*Artículo 107. Criterios de ordenación de pagos.*

1. Con carácter general, la cuantía de los pagos ordenados en cada momento se ajustará al Presupuesto monetario, señalado en el artículo anterior.

2. El Ordenador de Pagos aplicará 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.

*Artículo 108. Cuentas del Tesoro Público y operaciones de gestión tesorera.*

1. Con carácter general, los ingresos y pagos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las agencias estatales, se canalizarán a través de la cuenta o cuentas que se mantengan en el Banco de España, en los términos que se convenga con éste, conforme al artículo 13 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. La apertura de estas cuentas, salvo aquéllas destinadas a la centralización de la tesorería de cada organismo autónomo o agencia estatal, requerirá de autorización previa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Podrán abrirse cuentas en el Instituto de Crédito Oficial cuando éste actúe como agente financiero de las entidades mencionadas en el párrafo anterior. Los convenios reguladores de las condiciones de utilización de dichas cuentas deberán ser informados favorablemente por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera con carácter previo a su suscripción.

El Ministro de Economía, Industria y Competitividad podrá establecer supuestos excepcionales en los que la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar la apertura de cuentas en otras entidades de crédito, en los términos establecidos en el artículo siguiente.

2. Con objeto de facilitar la gestión tesorera, el Ministro de Economía, Industria y Competitividad podrá autorizar a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera a realizar operaciones a corto plazo de adquisición temporal de activos, préstamo, depósito a plazo y colocación de fondos en cuentas tesoreras.

Con la misma finalidad, el Ministro de Economía, Industria y Competitividad podrá autorizar a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera a realizar operaciones pasivas de tesorería a un plazo no superior a tres meses. Dichas operaciones podrán ser de crédito, préstamo, depósito, de anticipo de ingresos o revestir alguna de las modalidades contempladas en la letra c) del artículo 99.2.

En la autorización de las operaciones se concretarán las condiciones en que podrán efectuarse las mismas, que respetarán los principios de solvencia, publicidad, concurrencia y transparencia, adecuados a la operación de que se trate en cada caso.

Las operaciones a que se refieren los párrafos anteriores tendrán carácter no presupuestario, salvo los rendimientos o gastos que deriven de las mismas que se aplicarán al presupuesto del Estado.

Las operaciones de adquisición temporal de activos podrán tener por objeto los mismos valores que el Banco de España admita en sus operaciones de política monetaria.

Se autoriza a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera a tramitar la adhesión a mercados regulados u otros centros de negociación, siempre que ello resulte necesario a los efectos de poder utilizar valores negociados en los mismos en las operaciones de adquisición temporal de activos. Asimismo se autoriza a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera a adherirse a sistemas de liquidación tales como TARGET2-Banco de España siempre y cuando sea necesario para la ejecución de las operaciones descritas en el segundo párrafo del apartado 2.

3. Los activos a que se refiere el apartado anterior, que hubieran sido objeto de garantía a favor del Banco de España, según lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, podrán ser aplicados temporalmente por sus titulares en cobertura de las operaciones de gestión tesorera de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, instrumentadas a través del Banco de España, en los términos que el Ministro de Economía, Industria y Competitividad establezca y siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que el titular de los activos otorgue su consentimiento, el cual podrá prestarse en el contrato o documento de garantía celebrado con el Banco de España.

b) Que existan activos de garantía disponibles, una vez garantizadas adecuadamente las obligaciones frente al Banco de España y a satisfacción de éste.

Los activos citados quedarán sujetos al cumplimiento de las obligaciones frente al Tesoro Público, teniendo esta garantía plenos efectos frente a terceros, sin más formalidad que la de que el Banco de España verifique que existen activos de garantía disponibles para el cumplimiento de cada una de dichas obligaciones. Una vez satisfechas tales obligaciones, los activos quedarán de nuevo afectos en garantía frente al Banco de España.

En caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas frente al Tesoro Público, la ejecución de las garantías aplicadas temporalmente se realizará por el Banco de España actuando por cuenta del primero, a través de los procedimientos previstos en la disposición adicional sexta de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. A estos efectos, la certificación prevista en la misma deberá ser expedida por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, debiendo acompañarse igualmente una certificación del Banco de España acreditativa de la afectación temporal de los activos de garantía que sean objeto de ejecución.

*Artículo 109. Relación con entidades de crédito.*

1. La apertura de cuentas de situación de fondos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las agencias estatales, fuera del Banco de España requerirá previa autorización de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, con expresión de la finalidad de la apertura y de las condiciones de utilización. Tras la autorización quedará expedida la vía para el inicio del correspondiente expediente de contratación, que se ajustará a lo dispuesto en la normativa sobre contratos del Sector Público, mediante procedimiento negociado con un mínimo de tres ofertas y sin necesidad de exigir prestación de garantía definitiva. La autorización caducará a los seis meses si, transcurrido dicho plazo desde su concesión, no se hubiera adjudicado el contrato.

*Transcurridos tres meses desde la solicitud y sin que se notifique la citada autorización, ésta se entenderá no concedida.*

*Los contratos contendrán necesariamente una cláusula de exclusión de la facultad de compensación y el respeto al beneficio de inembargabilidad de los fondos públicos establecido en el artículo 23 de esta Ley. Podrá pactarse que los gastos de administración de la cuenta se reduzcan con cargo a los intereses devengados por la misma.*

*Realizada la adjudicación y formalizado el contrato, se comunicarán estos extremos a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera con expresión de la fecha a partir de la cual comience la ejecución del mismo. La autorización se concederá por el plazo de duración total del contrato, incluidas las prórrogas previstas, y con un límite máximo de seis años. En el caso de cancelación anticipada de la cuenta, deberá comunicarse este extremo a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.*

*2. La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera podrá ordenar la cancelación o paralización de las cuentas a que se refiere el apartado anterior cuando se compruebe que no subsisten las razones que motivaron su autorización o que no se cumplen las condiciones impuestas para su uso.*

*3. No obstante lo señalado en los apartados precedentes, podrá declararse la contratación centralizada con una o varias entidades de crédito con la finalidad de concentrar y optimizar la gestión de los fondos a que se refiere este artículo. Corresponderá a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera instar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la iniciación del procedimiento y determinar las condiciones en las que deberá desarrollarse la tramitación del oportuno acuerdo marco.*

*La apertura de cuentas por los órganos y organismos mencionados en el apartado 1 de este artículo se realizará mediante los contratos derivados del acuerdo marco, requiriéndose autorización previa de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera en la que se determinará, en su caso, la entidad en que, de conformidad con lo establecido en el acuerdo marco, deberán abrirse las cuentas según las estipulaciones pactadas.*

*Excepcionalmente, la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar la apertura de cuentas al margen del citado contrato aplicándose en ese caso el procedimiento descrito en el apartado 1.*

*4. La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, en relación con las cuentas abiertas en entidades de crédito a las que se refiere este artículo, podrá recabar, del órgano administrativo gestor o de la correspondiente entidad de crédito, cualesquiera datos tendentes a comprobar el cumplimiento de las condiciones en que se autorizó la apertura de la cuenta.*

#### *Artículo 110. Medios de pago.*

*En las condiciones que establezcan los Ministros de Economía y de Hacienda, en sus respectivos ámbitos, los ingresos y los pagos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos podrán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios. En las mencionadas condiciones podrá establecerse que, en la realización de determinados ingresos o pagos de la Administración General del Estado, sólo puedan utilizarse ciertos medios de pago especificando en cada caso las particulares condiciones de utilización.*

### **22.68. Año 2005. Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación**

*La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, ha introducido el concepto de «aplicación de los tributos» en la regulación del sistema tributario, concepto amplio que engloba todas las actividades administrativas dirigidas a la información y asistencia a los obligados tributarios, la gestión, inspección y recaudación y las actuaciones de los obligados en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.*

*... el Reglamento General de Recaudación aprobado por este real decreto va a regular la materia específica del procedimiento de recaudación, ...*

*Por otro lado, el Reglamento General de Recaudación tiene, desde el punto de vista material, un ámbito de aplicación más amplio que el contenido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, puesto que no se circunscribe al cobro de las deudas y sanciones tributarias, sino también al de los demás recursos de naturaleza pública, tal y como ocurría con el reglamento hasta ahora vigente.*

*Desde un punto de vista subjetivo, el Reglamento General de Recaudación no afecta sólo al ámbito del Estado, sino que también se aplicará por otras Administraciones tributarias en virtud de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.*

*La nueva Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, incluye una nueva sistemática de las normas reguladoras de la gestión recaudatoria, incorporando algunos preceptos de especial relevancia contenidos en el Reglamento General de Recaudación aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre. Esta nueva sistemática ha hecho necesario que la revisión del citado reglamento cumpla el objetivo de conseguir un texto que contenga los cambios introducidos en el ámbito de la recaudación, omita los preceptos que han sido incluidos en el texto*

legal y regule las cuestiones necesarias para llevar a cabo una adecuada gestión recaudatoria de los recursos e ingresos de naturaleza pública, adaptándola a las nuevas tecnologías.

**Artículo 1. Ámbito de aplicación.**

1. Este reglamento regula la gestión recaudatoria de los recursos de naturaleza pública en desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y de las demás leyes que establezcan aquellos.
2. Este reglamento será de aplicación en los términos previstos en el artículo 1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

**Artículo 2. Concepto de gestión recaudatoria.**

La gestión recaudatoria de la Hacienda pública consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban satisfacer los obligados al pago.

A efectos de este reglamento, todos los créditos de naturaleza pública a que se refiere este artículo se denominarán deudas. Se considerarán obligados al pago aquellas personas o entidades a las que la Hacienda pública exige el ingreso de la totalidad o parte de una deuda.

La gestión recaudatoria podrá realizarse en periodo voluntario o en periodo ejecutivo. El cobro en periodo ejecutivo de los recursos a los que se refiere el párrafo anterior se efectuará por el procedimiento de apremio regulado en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en este reglamento.

**Artículo 8. Recaudación de la Hacienda pública de las entidades locales y de sus organismos autónomos.**

Corresponde a las entidades locales y a sus organismos autónomos la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida y se llevará a cabo:

- a) Directamente por las entidades locales y sus organismos autónomos, de acuerdo con lo establecido en sus normas de atribución de competencias.
- b) Por otros entes territoriales a cuyo ámbito pertenezcan cuando así se haya establecido legalmente, cuando con ellos se haya formalizado el correspondiente convenio o cuando se haya delegado esta facultad en ellos, con la distribución de competencias que en su caso se haya establecido entre la entidad local titular del crédito y el ente territorial que desarrolle la gestión recaudatoria.
- c) Por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación.

**Artículo 10. Facultades de los órganos de recaudación.**

1. Los funcionarios que desempeñen funciones de recaudación serán considerados agentes de la autoridad y tendrán las facultades previstas en el artículo 142 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Asimismo, podrán adoptar las medidas cautelares recogidas en el artículo 146 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, previstas para el procedimiento de inspección.
2. Los funcionarios que desempeñen funciones de recaudación podrán realizar actuaciones de obtención de información previstas en los artículos 93 y 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

**Artículo 70. Providencia de apremio.**

1. La providencia de apremio es el acto de la Administración que ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado al pago.
2. La providencia de apremio deberá contener:
  - a) Nombre y apellidos o razón social o denominación completa, número de identificación fiscal y domicilio del obligado al pago.
  - b) Concepto, importe de la deuda y periodo al que corresponde.
  - c) Indicación expresa de que la deuda no ha sido satisfecha, de haber finalizado el correspondiente plazo de ingreso en periodo voluntario y del comienzo del devengo de los intereses de demora.
  - d) Liquidación del recargo del periodo ejecutivo.
  - e) Requerimiento expreso para que efectúe el pago de la deuda, incluido el recargo de apremio reducido, en el plazo al que se refiere el artículo 62.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
  - f) Advertencia de que, en caso de no efectuar el ingreso del importe total de la deuda pendiente en dicho plazo, incluido el recargo de apremio reducido del 10 por ciento, se procederá al embargo de sus bienes o a la ejecución de las garantías existentes para el cobro de la deuda con inclusión del recargo de apremio del 20 por ciento y de los intereses de demora que se devenguen hasta la fecha de cancelación de la deuda.
  - g) Fecha de emisión de la providencia de apremio.
3. Son órganos competentes para dictar la providencia de apremio los que establezca la norma de organización específica.

## 22.69. Año 2007. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*El Estatuto Básico del Empleado Público contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio.[...]*

*El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria.[...]*

*Para eso, la legislación básica de la función pública debe crear el marco normativo que garantice la selección y la carrera sobre la base de los criterios constitucionales de mérito y capacidad y que establezca un justo equilibrio entre derechos y responsabilidades de los empleados públicos. Además, la legislación básica ha de prever los instrumentos que faculten a las diferentes Administraciones para la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos.[...]*

*La manifestación más significativa de esa tendencia a la diversidad viene siendo el recurso por muchas Administraciones Públicas a la contratación de personal conforme a la legislación laboral. Si bien por imperativo constitucional no puede ser éste el régimen general del empleo público en nuestro país, ni existen razones que justifiquen hoy una extensión relevante de la contratación laboral en el sector público, no debe desconocerse que un porcentaje significativo de los empleados públicos tienen la condición de personal laboral, conforme a la legislación vigente. La flexibilidad que este régimen legal introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada explican la preferencia por él en determinadas áreas de la Administración.[...]*

*Ley que aspira a ordenar el sistema de empleo público en su conjunto.[...]*

*Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias.[...]*

*Por lo que se refiere a los funcionarios, se hace preciso modificar su clasificación actual, teniendo en cuenta la evolución que ha experimentado en los últimos años nuestro sistema educativo y en previsión, particularmente, del proceso abierto de reordenación de los títulos universitarios. La clasificación en tres grandes grupos, con sus subgrupos, se efectúa en función del título exigido para su ingreso, estableciéndose un grupo A, con dos subgrupos A1 y A2; un grupo B y un grupo C, a su vez con los subgrupos C1 y C2. [...]*

*En materia de acceso al empleo público ha sido preocupación esencial garantizar en la mayor medida posible la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la transparencia de los procesos selectivos y su agilidad, sin que esto último menoscabe la objetividad de la selección. [...]*

## **TÍTULO I**

### **Objeto y ámbito de aplicación**

*Artículo 1. Objeto.*

*1. El presente Estatuto tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación.*

*2. Asimismo tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.*

*3. Este Estatuto refleja, del mismo modo, los siguientes fundamentos de actuación:[...]*

*d) Igualdad de trato entre mujeres y hombres.[...]*

*Artículo 7. Normativa aplicable al personal laboral.*

*El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan.*

...

*Artículo 13. Personal directivo profesional.*

*El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:*

*1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.[...]*

*4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley.[...]*

## **CAPÍTULO VI**

### **Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta**

*Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta.*

*Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar*

con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

Artículo 53. Principios éticos.

[...] 3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos. [...]

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.[...]

#### **Disposición Adicional Segunda. Funcionarios con habilitación de carácter estatal.**

1. Funciones públicas en las Corporaciones Locales:

1.1 Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.

1.2 Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

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.

2. La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas:

a) Secretaría a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.a).

b) Intervención-tesorería a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.b).

c) Secretaría-intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los apartados 1.2.a) y 1.2.b), salvo la función de tesorería.

Los funcionarios de las subescalas de secretaría e intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.

3. La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por ley.

4. La convocatoria de la oferta de empleo, con el objetivo de cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a los funcionarios a que se refiere el apartado 1.2, corresponde a las Comunidades Autónomas.

Asimismo es de competencia de las Comunidades Autónomas la selección de dichos funcionarios, conforme a los títulos académicos requeridos y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el Ministerio de Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas publicarán las convocatorias de las pruebas selectivas de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en sus Diarios Oficiales y las remitirán al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Las Comunidades Autónomas remitirán la relación de funcionarios nombrados por las mismas al Ministerio de Administraciones Públicas para que éste proceda a acreditar la habilitación estatal obtenida y a su inscripción en el correspondiente registro.

A estos efectos, en el Ministerio de Administraciones Públicas existirá un registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal en el que deberán inscribirse los nombramientos efectuados por las Comunidades Autónomas, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese, y cuantas incidencias afecten a la carrera profesional de dichos funcionarios. Este registro integrará las inscripciones practicadas en los registros propios de las Comunidades Autónomas.

Los funcionarios habilitados están legitimados para participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios en las plantillas de las Entidades Locales.

5. Provisión de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal.

5.1 El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y del derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva, y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto.

Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario.

Las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial regularán las bases comunes del concurso ordinario así como el porcentaje de puntuación que corresponda a cada uno de los méritos enumerados anteriormente.

Las Corporaciones locales aprobarán el concurso ordinario anual con inclusión de las plazas vacantes que estimen necesario convocar. El ámbito territorial del concurso ordinario será el de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Corporación local.

Los Presidentes de las Corporaciones Locales efectuarán las convocatorias del concurso ordinario y las remitirán a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación. Las resoluciones de los concursos se efectuarán por las Corporaciones Locales y las remitirán a la respectiva Comunidad Autónoma quien, previa coordinación de las mismas

para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo concursante, procederá a su publicación en su Diario Oficial, dando traslado de la misma al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y para su inclusión en el registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal.

El Ministerio de Administraciones Públicas efectuará, supletoriamente, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica y de acuerdo con lo establecido por las Comunidades Autónomas respecto del requisito de la lengua, la convocatoria anual de un concurso unitario de los puestos de trabajo vacantes, reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal que deban proveerse por concurso, en los términos que establezca reglamentariamente el Ministerio de Administraciones Públicas.

El ámbito territorial del concurso unitario será de carácter estatal.

5.2 Excepcionalmente, para los municipios y Consejos Insulares, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre funcionarios con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

5.3 Las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con su normativa, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter estatal, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental.

6. El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios con habilitación de carácter estatal se regulará por lo dispuesto por cada Comunidad Autónoma, correspondiendo al Ministerio de Administraciones Públicas la resolución de los expedientes disciplinarios en los que el funcionario se encuentre destinado en una Comunidad distinta a aquella en la que se le incoó el expediente.

7. Los funcionarios con habilitación de carácter estatal se regirán por los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios aplicables en su correspondiente Comunidad Autónoma, respetando lo establecido en esta Ley.

**Disposición Transitoria Séptima. Funcionarios con habilitación de carácter estatal.**

En tanto no se aprueben las normas de desarrollo de la Disposición Adicional Segunda de este Estatuto, sobre el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal, continuarán en vigor las disposiciones que en la actualidad regulan la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que se entenderán referidas a la Escala de Funcionarios con habilitación de carácter estatal.

**Disposición derogatoria única.**

Quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta las siguientes disposiciones:

....

e) De la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, el artículo 92 y el Capítulo III del Título VII.

f) Del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, el Capítulo III del Título VII

## **22.70. Año 2012. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**

Los tres objetivos de la Ley son: Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo.

La primera novedad de la Ley es su propio título, ya que incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones Públicas españolas. Con ello se pretende reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente,

...la Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social.

...

Todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural.

...

El capítulo incorpora, además, la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las Administraciones Públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto.

...se fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas, que no podrá superar el valor de referencia del 60 por ciento del Producto Interior Bruto establecido en la normativa europea,

...se contemplan los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. Se informará sobre el cumplimiento de los objetivos tanto en los proyectos de Presupuesto, como en los Presupuestos iniciales y en su ejecución

El capítulo V (Transparencia) desarrolla el principio de la transparencia, reforzando sus elementos, entre los que destacan que cada Administración Pública deberá establecer la equivalencia entre el Presupuesto y la contabilidad nacional, ya que esta es la información que se remite a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria.

El capítulo VI (Gestión presupuestaria), relativo a la gestión presupuestaria, refuerza la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo,

...la Ley establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que lo soliciten. El acceso a este mecanismo estará condicionado a la presentación de un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y estará sometido a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias.

**Artículo 14. Prioridad absoluta de pago de la deuda pública.**

Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.

Art 18. 5. El órgano interventor de la Corporación Local realizará el seguimiento del cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores.

**Artículo 30. Límite de gasto no financiero.**

1. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

**Artículo 32. Destino del superávit presupuestario.**

En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el nivel de endeudamiento neto siempre con el límite del volumen de endeudamiento si éste fuera inferior al importe del superávit a destinar a la reducción de deuda.

**Disposición adicional cuarta. Cumplimiento del pago de los vencimientos de deudas financieras.**

1. Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

2. La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.

**Disposición transitoria primera. Periodo transitorio.**

1. En 2020 deberán cumplirse los límites establecidos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, para lo cual:

a) La ratio de deuda pública sobre PIB para cada Administración se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar, en cualquier caso, el límite establecido en el artículo 13 de esta Ley.

## **22.71. Año 2013. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**

### **PREÁMBULO**

La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la **estabilidad presupuestaria** como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad

financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

Por todo lo expuesto, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de **someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.**

Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: **clarificar las competencias municipales** para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», **racionalizar la estructura organizativa de la Administración local** de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y **favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.**

**Asimismo, como medida de transparencia, se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.**

Para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, **se refuerza el papel de la función interventora en las Entidades Locales.** De este modo, a partir de ahora el Gobierno fijará las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales. Con ello, se viene a cubrir un vacío legal y se hace posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las Entidades Locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público. Para ello, se contará con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado.

Asimismo, con el objeto de reforzar su independencia con respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios los **funcionarios con habilitación de carácter nacional, corresponde al Estado su selección, formación y habilitación así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves.**

Este planteamiento supondrá una **mayor transparencia** en la información económico financiera de las Entidades Locales, lo que contribuirá, sin lugar a dudas, a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente.

Consecuencia de ello, se estima oportuno clarificar y deslindar el diferente ámbito de actuación que es consustancial a unas y otras funciones. Así, mientras que las propias del régimen de intervención y fiscalización quedan sujetas a parámetros de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las correspondientes a la actuación del cargo electo quedan basadas necesariamente en aspectos de oportunidad o conveniencia.

En la línea de **garantizar la profesionalidad** y la eficacia de las funciones de control interno, **la Ley también regula el régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.**

La presente Ley tiene como objeto principal **modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.** Asimismo, se derogan, entre otras, la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para incluir una nueva disposición adicional.

....

Artículo 57 bis. Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas.

«Artículo 75 bis. Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales

Artículo 75 ter. Limitación en el número de los cargos públicos de las Entidades Locales con dedicación exclusiva.

Se introduce un nuevo artículo 104 bis con la siguiente redacción:

«Artículo 104 bis. Personal eventual de las Entidades Locales.

1. Las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites y normas...

Se añade un nuevo artículo 116 ter con la siguiente redacción:

«Artículo 116 ter. Coste efectivo de los servicios.

1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan

El artículo 92 queda redactado como sigue:

«Artículo 92. Funcionarios al servicio de la Administración local.

1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.»

Veinticinco. Se incluye un nuevo artículo 92 bis con la siguiente redacción:

**«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.

2. La escala de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional se subdivide en las siguientes subescalas:

a) Secretaría, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.a) anterior.

b) Intervención-tesorería, a la que corresponden las funciones contenidas en el apartado 1.b).

c) Secretaría-intervención a la que corresponden las funciones contenidas en los apartados 1.a) y 1.b), salvo la función de tesorería.

3. Los funcionarios de las subescalas de Secretaría e Intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.

....

9. En el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas existirá un Registro de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional integrado con las Comunidades Autónomas, donde se inscribirán y anotarán todos los actos que afecten a la vida administrativa de estos funcionarios.

**Artículo segundo. Modificación del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.**

El Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, queda modificado como sigue:

Uno. Se incluye un nuevo artículo 193 bis con la siguiente redacción:

**«Artículo 193 bis. Derechos de difícil o imposible recaudación.**

Las Entidades Locales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación con los siguientes límites mínimos:

a) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los dos ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 25 por ciento.

b) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos del ejercicio tercero anterior al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 50 por ciento.

c) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75 por ciento.

d) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los restantes ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán en un 100 por ciento.»

Dos. Se modifica el artículo 213 que queda redactado como sigue:

**«Artículo 213. Control interno.**

Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia.

A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior.

Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior.»

Tres. El artículo 218 queda redactado como sigue:

**«Artículo 218. Informes sobre resolución de discrepancias.**

1. El órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice.

Lo contenido en este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.

El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.

2. Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

3. El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local.»

**Disposición transitoria séptima. Régimen transitorio de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal.**

En tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo.

Los procedimientos administrativos referidos a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley continuarán su tramitación y se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

Las referencias a la Escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal, se entenderán hechas a la Escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

**Disposición derogatoria. Derogación normativa.**

A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a o contradigan lo en ella establecido. En particular, quedan derogadas la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

## **22.72. Año 2017. 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**

El título II desarrolla el ejercicio de la función interventora comprendiendo todas y cada una de las fases presupuestarias. La función interventora tendrá como objetivo principal la fiscalización e intervención previa de los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su denominación, antes de que sean aprobados, y de susceptible repercusión económica, financiera y patrimonial. Debe destacarse, que tanto la fiscalización previa por un lado, como la intervención previa por otro, son dos situaciones distintas en el ejercicio de la función interventora, tal y como se ha recogido en el texto para clarificar estos conceptos.

El desarrollo de la función interventora podrá realizarse mediante la fiscalización e intervención previa ordinaria o bien mediante un régimen de fiscalización limitada previa. Dentro de esta última el Pleno está facultado para determinar un régimen de requisitos básicos que, al menos, deberá recoger, los extremos fijados por Acuerdo del Consejo de Ministros previsto en el artículo 152.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.

De acuerdo con lo anterior, se definen como requisitos o trámites esenciales mínimos en la fiscalización e intervención previa limitada, a los efectos de la formulación de los reparos que procedan, los extremos fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros.

### **TÍTULO I**

#### **Disposiciones generales**

#### **CAPÍTULO I**

#### **Del ámbito de aplicación y los principios del ejercicio del control interno**

##### **Artículo 1. Objeto y régimen jurídico.**

1. La presente disposición tiene por objeto el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

2. Las actuaciones de control interno que se lleven a cabo en las entidades que conforman el sector público local se ajustarán a los preceptos contenidos en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en el

presente Reglamento y en las normas reguladoras aprobadas por las Entidades Locales en desarrollo de las anteriores disposiciones.

**Artículo 4. Principios del ejercicio del control interno.**

1. El órgano interventor de la Entidad Local, en el ejercicio de sus funciones de control interno, estará sometido a los principios de autonomía funcional, ejercicio desconcentrado y procedimiento contradictorio. [...]

4. El órgano interventor de la Entidad Local dará cuenta a los órganos de gestión controlados de los resultados más relevantes de las comprobaciones efectuadas y recomendará las actuaciones que resulten aconsejables. De igual modo, dará cuenta al Pleno de los resultados que por su especial trascendencia considere adecuado elevar al mismo y le informará sobre la situación de la corrección de las debilidades puestas de manifiesto con expresa mención del grado de cumplimiento de los apartados anteriores de este artículo.[...]

7. Los funcionarios actuantes en el control financiero podrán revisar los sistemas informáticos de gestión que sean precisos para llevar a cabo sus funciones de control.

**TÍTULO II**

**De la función interventora**

**CAPÍTULO I**

**Del ejercicio de la función interventora**

**Artículo 7. De las distintas fases de la función interventora.**

1. El ejercicio de la función interventora comprenderá las siguientes fases:

a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.

b) La intervención del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión.

c) La intervención formal de la ordenación del pago.

d) La intervención material del pago.

**Artículo 8. Del contenido de la función interventora.**

1. La función interventora se ejercerá bien como fiscalización previa bien como intervención previa en los términos señalados en los apartados siguientes.

2. Se entiende por fiscalización previa la facultad que compete al órgano interventor de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso. El ejercicio de la función interventora no atenderá a cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas.

3. La intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones es la facultad del órgano interventor para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación. La intervención de la comprobación material de la inversión se ajustará a lo establecido en el artículo 20 de este Reglamento.

4. La intervención formal de la ordenación del pago es la facultad atribuida al órgano interventor para verificar la correcta expedición de las órdenes de pago.

5. La intervención material del pago es la facultad que compete al órgano interventor para verificar que dicho pago se ha dispuesto por órgano competente y se realiza en favor del perceptor y por el importe establecido.

**CAPÍTULO II**

**Del procedimiento para el ejercicio de la función interventora sobre los derechos e ingresos**

**Artículo 9. Fiscalización previa de derechos e ingresos.**

1. La fiscalización previa de los derechos e ingresos de la Tesorería de la Entidad Local y la de sus organismos autónomos se podrá sustituir, siempre que lo haya acordado el Pleno, por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control posterior a que se refiere el apartado siguiente.

2. El control posterior de los derechos e ingresos de la Tesorería de la Entidad Local y la de sus organismos autónomos se efectuará mediante el ejercicio del control financiero.

3. Sin perjuicio de lo establecido en el primer apartado, la sustitución de la fiscalización previa de los derechos e ingresos de la Tesorería de la Entidad Local por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control posterior no alcanzará a la fiscalización de los actos de ordenación y pago material derivados de devoluciones de ingresos indebidos.

**Artículo 11. Fiscalización de conformidad.**

El órgano interventor hará constar su conformidad mediante una diligencia firmada sin necesidad de motivarla cuando como resultado de la verificación de los extremos a los que se extienda la función interventora, el expediente objeto de fiscalización o intervención se ajuste a la legalidad.

**Artículo 12. Reparos.**

1. Si el órgano interventor se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito.

Dichos reparos deberán ser motivados con razonamientos fundados en las normas en las que se apoye el criterio sustentado y deberán comprender todas las objeciones observadas en el expediente.[...]

**Artículo 13. Régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos.**

1. Previo informe del órgano interventor y a propuesta del Presidente, el Pleno de la Entidad Local podrá acordar el régimen de fiscalización e intervención limitada previa.[...]

Adicionalmente, el Pleno de la Corporación, previo informe del órgano interventor, podrá aprobar otros requisitos o trámites adicionales que también tendrán la consideración de esenciales.[...]

3. No obstante, será aplicable el régimen general de fiscalización e intervención previa respecto de aquellos tipos de gasto y obligaciones para los que no se haya acordado el régimen de requisitos básicos a efectos de fiscalización e intervención limitada previa, así como para los gastos de cuantía indeterminada.[...]

**Artículo 18. Intervención de la liquidación del gasto.**

1. Las liquidaciones de gastos o reconocimiento de obligaciones están sometidos a intervención previa, ya tengan su origen en la ley o en negocios jurídicos válidamente celebrados.

2. El órgano interventor conocerá el expediente con carácter previo al acuerdo de liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación.

En este momento deberá quedar documentalmente acreditado que se cumplen todos los requisitos necesarios para el reconocimiento de la obligación, entre los que se encontrará, en su caso, la acreditación de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que autorizaron y comprometieron el gasto así como el resultado favorable de la comprobación material de la inversión.

**Sección 4.ª De la intervención formal y material del pago**

**Artículo 21. De la intervención formal del pago, objeto y contenido.**

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. Dicha intervención tendrá por objeto verificar que las órdenes de pago se dictan por órgano competente, se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación y se acomodan al plan de disposición de fondos.

El ajuste de la orden de pago al acto de reconocimiento de la obligación se verificará mediante el examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y de su intervención suscrita por los mismos órganos que realizaron dichas actuaciones.

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

En los supuestos de existencia de retenciones judiciales o de compensaciones de deudas del acreedor, las correspondientes minoraciones en el pago se acreditarán mediante los acuerdos que las dispongan. La intervención formal de la ordenación del pago alcanzará a estos acuerdos de minoración.

**Artículo 22. Conformidad y reparo.**

Si el órgano interventor considerase que las órdenes de pago cumplen los requisitos señalados en el artículo anterior, hará constar su conformidad mediante diligencia firmada en el documento en que la orden se contiene o en documento resumen de cargo a las cajas pagadoras.[...]

**Artículo 23. De la intervención material del pago, objeto y contenido.**

1. Está sometida a intervención material del pago la ejecución de las órdenes de pago que tengan por objeto:

- a) Cumplir, directamente, las obligaciones de la Tesorería de la entidad.
- b) Situar fondos a disposición de cajeros y agentes facultados legalmente para realizar pagos a los acreedores.
- c) Instrumentar el movimiento de fondos y valores entre las cuentas de la Tesorería.

Dicha intervención incluirá la verificación de la competencia del órgano para la realización del pago, la correcta identidad del perceptor y por el importe debidamente reconocido.

2. Cuando el órgano interventor encuentre conforme la actuación firmará los documentos que autoricen la salida de los fondos y valores. Si no la encuentra conforme en cuanto a la identidad del perceptor o la cuantía del pago formulará reparo motivado y por escrito.[...]

**Sección 6.ª De la omisión de la función interventora**

**Artículo 28. De la omisión de la función interventora.**

1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.[...]

**Disposición adicional séptima. Fiscalización de expediente electrónico.**

*El procedimiento de fiscalización de expedientes tramitados por procedimientos electrónicos por las Entidades Locales, sin perjuicio de la adaptación a su estructura organizativa en el ejercicio de sus competencias, deberá ser coherente con los criterios y principios que se recojan en el desarrollo normativo que, para su propio ámbito, establezca la Intervención General de la Administración del Estado. En ningún caso, la adaptación del procedimiento podrá suponer alteración de los requisitos de fiscalización establecidos en el presente Reglamento.*

## **22.73. Año 2018. 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**

### **TÍTULO I**

#### **De la delimitación de las funciones necesarias y puestos reservados a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional**

#### **CAPÍTULO I**

#### **De la delimitación de las funciones necesarias**

**Artículo 2.** *Funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales.*

*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, las siguientes:*

- a) Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.*
- b) Intervención-Tesorería, comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.*
- c) Secretaría-Intervención, a la que corresponden las funciones de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.*

*2. Quien ostente la responsabilidad administrativa de cada una de las funciones referidas en el apartado 1 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.*

*3. Corresponderán a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional las funciones necesarias, dentro de su ámbito de actuación, para garantizar el principio de transparencia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera.*

*4. Además de las funciones públicas relacionadas en los párrafos a) y b) del apartado 1 de este artículo, los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional podrán ejercer otras funciones que les sean encomendadas por el ordenamiento jurídico.*

**Artículo 3.** *Función pública de secretaría.*

- 1. La función pública de secretaría integra la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.[...]*
- 3. La función de asesoramiento legal preceptivo comprende:[...]*
- g) Asistir al Presidente de la Corporación, junto con el Interventor, para la formación del presupuesto, a efectos procedimentales y formales, no materiales.[...]*
- 4. La emisión del informe del Secretario podrá consistir en una nota de conformidad en relación con los informes que hayan sido emitidos por los servicios del propio Ayuntamiento y que figuren como informes jurídicos en el expediente.*

...

**Artículo 4.** *Función de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria y función de contabilidad.*

*1. El control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria se ejercerá en los términos establecidos en la normativa que desarrolla el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y comprenderá:*

- a) La función interventora.*
- b) El control financiero en las modalidades de función de control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambas el control de eficacia referido en el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*
- 2. La función de contabilidad comprende:*
  - a) Llevar y desarrollar la contabilidad financiera y la de ejecución del presupuesto de la Entidad Local de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la Corporación.[...]*
  - j) La gestión del registro contable de facturas y su seguimiento para cumplir los objetivos de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y de la Ley 25/2013.[...]*
  - k) La remisión de la información económico-financiera al Ministerio de Hacienda y Función Pública, al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo así como a otros organismos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente.*

**Artículo 5.** *Funciones de tesorería y recaudación.*

- 1. 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 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.
2. **La función de gestión y recaudación** comprende:
- a) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.
  - b) El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y 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.
  - 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.
  - e) La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.

## **CAPÍTULO II**

### **De los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional**

#### **Artículo 6. Puestos reservados.**

1. Son puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional los que tengan expresamente atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en los artículos anteriores, en los términos y condiciones que se determinan en este real decreto. [...]

3. Lo previsto en el apartado anterior sobre las funciones públicas reservadas no impedirá la asignación a los puestos de trabajo de esta escala funcionarial de otras funciones distintas o complementarias, y de los distintos servicios de la Entidad Local, compatibles con las propias del puesto y adecuadas a su grupo y categoría profesional. Esta asignación de funciones se efectuará por el Presidente de la Entidad Local, en uso de sus atribuciones básicas, dando cuenta al Pleno y deberá figurar en la relación de puestos de trabajo de la Entidad, o instrumento organizativo similar.

#### **Artículo 15. Puestos de colaboración.**

1. Las Entidades Locales podrán crear otros puestos de trabajo que tengan atribuidas funciones de colaboración inmediata y auxilio a las de Secretaría, Intervención y Tesorería. Estos puestos de trabajo estarán reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y ejercerán sus funciones bajo la dependencia funcional y jerárquica del titular de la Secretaría, Intervención o Tesorería, respectivamente.

2. A los citados puestos de colaboración, les corresponderán las funciones reservadas que, previa autorización del Alcalde o Presidente de la Corporación, les sean encomendadas por los titulares de los puestos reservados de Secretaría, Intervención y Tesorería.[...]

## **TÍTULO II**

### **De los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional**

#### **CAPÍTULO I**

#### **Estructura de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y acceso a la misma**

#### **Artículo 17. Subescalas y categorías.**

1. La escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se divide en las siguientes subescalas:

- a) Secretaría.
- b) Intervención-Tesorería.
- c) Secretaría-Intervención.

2. Los funcionarios integrados en la subescala de Secretaría podrán ostentar, conforme a las reglas del presente real decreto, la categoría de entrada o la categoría superior.

3. Los funcionarios integrados en la subescala de Intervención-Tesorería podrán ostentar asimismo, conforme a las reglas del presente real decreto, la categoría de entrada o la categoría superior.

4. En la subescala de Secretaría-Intervención no existe diferenciación de categorías.

**Artículo 18. Titulación.**

1. Para participar en las pruebas selectivas deberán estar en posesión, o en condiciones de obtener el momento en que termine el plazo de presentación de instancias, de la titulación universitaria exigida para el ingreso en los Cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, de acuerdo con lo previsto en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.[...]

**Artículo 19. Ingreso y selección.**

1. Para el ingreso en la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en cualquiera de sus subescalas, se exigirá, en todo caso, la posesión de la nacionalidad española, al implicar los puestos de trabajo reservados a la misma una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 4 del Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores.

2. El ingreso en las subescalas en que se estructura la habilitación de carácter nacional se llevará a cabo mediante el correspondiente proceso selectivo, conforme a las bases y programas aprobados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, que designará los tribunales calificadoros, correspondiendo al Instituto Nacional de Administración Pública la gestión y ejecución de los procesos selectivos.[...]

**Artículo 26. Desempeño del puesto de Tesorería.**

1. Corresponde a los Interventores-Tesoreros, cualquiera que sea su categoría, el desempeño de los puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones de tesorería, cuando se trate de Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase primera o segunda.[...]

**Disposición adicional cuarta. Municipios de Gran Población.**

1. En los municipios de gran población, las funciones de fe pública, y asesoramiento legal preceptivo, así como las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y las de contabilidad, tesorería y recaudación se ejercerán en los términos establecidos en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local así como en la disposición adicional octava de la misma.

Igualmente, será aplicable la anterior regulación a los Cabildos insulares Canarios en los términos establecidos en la disposición adicional decimocuarta de dicha ley.

2. La clasificación de los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en los Cabildos Insulares Canarios, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional decimocuarta de la misma, se efectuará por la Comunidad Autónoma correspondiente, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) El puesto de Secretario General del Pleno, está reservado a la subescala de Secretaría, categoría superior, y deberá clasificarse en clase 1.<sup>a</sup>

b) El puesto de titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al Concejal-Secretario de la misma está reservado, igualmente, a la subescala de Secretaría, categoría superior, y deberá clasificarse en clase 1.<sup>a</sup>

c) El puesto de Intervención General municipal está reservado a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría superior, y deberá clasificarse en clase 1.<sup>a</sup>

d) El puesto o puestos correspondientes al órgano u órganos que tengan asignadas las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación, así como las de presupuestación, en su caso, estarán reservados a la subescala de Intervención-Tesorería, pudiendo ser desempeñados por funcionarios pertenecientes a la categoría de entrada o superior, dentro de la misma.

3. La provisión de los citados puestos con carácter definitivo, se efectuará por los sistemas de libre designación o por concurso, de acuerdo con lo dispuesto por la Corporación, y de acuerdo con la regulación establecida para ambos sistemas de provisión en el presente real decreto.

**Disposición adicional quinta. Entidades de ámbito territorial inferior al municipio.**

1. El desempeño de las funciones de secretaría e intervención, tesorería y recaudación, en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que gocen de personalidad jurídica y tengan la condición de Entidad Local, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se efectuará por un funcionario con habilitación de carácter nacional que desempeñe las funciones de secretaría o intervención, tesorería y recaudación en el municipio al que pertenezca la Entidad

*de ámbito territorial inferior al municipio. En el caso de Entidades Locales de ámbito territorial inferior a municipio con población inferior a 5.000 habitantes podrán asignarse estas funciones a un funcionario de carrera de la propia Corporación, que preferentemente pertenezca al subgrupo A1 o cuente con una titulación universitaria.*

*2. Asimismo, a instancia de la Entidad, la Secretaría podrá clasificarse como puesto independiente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva, reservado a la subescala de Secretaría-Intervención.*

**Disposición adicional octava.** *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.*

**Disposición transitoria sexta.** *Régimen transitorio de las funciones de tesorería.*

*1. Las Corporaciones Locales de municipios con población inferior a 50.000 habitantes o presupuesto inferior a 18.000.000 de euros cuya Secretaría esté clasificada en clase primera y que cuenten con la autorización excepcional para el desempeño del puesto de Tesorería de la Corporación a la entrada en vigor de este real decreto, deberán incluir el puesto en los procedimientos de provisión ordinarios de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, conforme a lo previsto en el artículo 29 de este real decreto.*

*2. Las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase segunda, y el puesto de Tesorería no esté reservada a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional a la entrada en vigor de este real decreto, deberán modificar su relación de puestos de trabajo y solicitar a la Comunidad Autónoma correspondiente la clasificación del puesto como reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la subescala de Intervención-Tesorería, para su inclusión en los procedimientos de provisión ordinarios de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.*

*3. En las Corporaciones Locales cuya Secretaría está clasificada en clase 3.ª, excepcionalmente, la función de tesorería se desempeñará por el titular del puesto de Secretaría, siempre y cuando no sea posible que dicha función se ejerza mediante agrupación de Tesorería, o por las Diputaciones Provinciales, Entidades equivalentes o Comunidades Autónomas uniprovinciales, a través de sus servicios de asistencia técnica, o a través de acumulación o a través de un puesto de colaboración o bien no sea posible su desempeño por funcionario propio de la Entidad local.*

**Disposición derogatoria única.** *Derogación normativa.*

*Quedan derogados el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. [...]*