

■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Manual de Tesorería de las Corporaciones Locales

3ª Edición



Luis Malavia Muñoz



Wolters Kluwer



ACCESO ONLINE A LEGISLACIÓN:
<http://www.digital.wke.es>

■ EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Manual de Tesorería de las Corporaciones Locales

3ª Edición

Luis Malavia Muñoz

Consulte en la web de Wolters Kluwer (<http://digital.wke.es>) posibles actualizaciones, gratuitas, de esta obra, posteriores a su publicación.

© **Luis Malavia Muñoz**, 2017
© **Wolters Kluwer España, S.A.**

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 902 250 500 – Fax: 902 250 502
e-mail: clientes@wolterskluwer.com
<http://www.wolterskluwer.es>

Tercera edición: Febrero, 2017
Segunda edición: Septiembre, 2009
Depósito legal: M-1455-2017
I.S.B.N.: 978-84-7052-728-9 (papel)
I.S.B.N.: 978-84-7052-729-6 (digital)

© **WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **CEDRO** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

Printed in Spain

Luis Malavia Muñoz
Interventor-Tesorero de Categoría Superior

Consejo de Redacción

Manuel ABELLA POBLET

Secretario de la Administración de Justicia.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

Letrado de las Cortes. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

Feliciano BARRIOS PINTADO

Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones.

Julio CASTELAO RODRÍGUEZ

Secretario de la Administración Local. Profesor de Derecho Administrativo.

Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

Letrado de las Cortes.

Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Catedrático de Derecho Administrativo.

José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA

Secretario de Administración Local. Vocal Permanente de la Comisión General de Codificación.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho Administrativo.

Jesús María GONZÁLEZ PUEYO

Interventor-Tesorero de Administración Local.

Francisco LLISET BORRELL

Secretario de Administración Local. Profesor Titular de Derecho Administrativo

Federico Andrés LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO

Secretario de Administración Local. Magistrado.

José Antonio LÓPEZ PELLICER

Secretario de Administración Local. Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Santiago MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR

Catedrático de Derecho Administrativo. Letrado de las Cortes.

erigirse, por sí misma en parámetro de legalidad, *la voluntad de la norma es que en la medida de lo posible el puesto de Tesorero sea ocupado por un funcionario de habilitación nacional*».

También la Disposición adicional tercera del indicado Real Decreto dispone un sistema de provisión excepcional:

«Tercera. Puestos de tesorería: excepciones

Excepcionalmente, a petición fundada de las Corporaciones locales de municipios con población inferior a 50.000 habitantes o presupuesto inferior a 3.000.000.000 de pesetas, cuya secretaría esté clasificada en clase primera, el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma podrá autorizar el desempeño del puesto de tesorería por funcionario de la Corporación debidamente cualificado».

Además es posible crear puestos de trabajo diferenciados para las funciones que comprende la tesorería. Con arreglo a lo establecido en el artículo 19 del RD 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:

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.

El ingreso en las subescalas en que se estructura la habilitación de carácter nacional se efectúa mediante pruebas selectivas para el acceso los cursos de formación, y después de la superación de éstos. El ingreso en la subescala de Intervención-Tesorería se efectuará con la categoría de entrada.

Para participar en las pruebas selectivas de acceso a la subescala de Intervención-Tesorería los aspirantes deberán estar en posesión, en el momento en que termine el plazo de presentación de instancias, previsto en la correspondiente convocatoria, de los títulos académicos de Licenciado en Derecho, Ciencias Económicas o Empresariales.

El acceso a la categoría superior desde la categoría de entrada se llevará a cabo mediante los siguientes procedimientos:

a) Superación de pruebas de aptitud, previa convocatoria pública abierta a todos aquellos funcionarios que posean la categoría de entrada.

b) Por concurso de méritos entre funcionarios pertenecientes a la categoría de entrada.

Los puestos de trabajo de tesorería podrán ser desempeñados indistintamente por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las categorías de la subescala de Intervención-Tesorería.

La provisión de puestos de trabajo se realiza con arreglo a lo establecido en el artículo 10 del RD 1732/1994, de 29 de julio, que establece:

«Artículo 10. Disposiciones generales.

1. Los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional se proveerán por concurso de méritos, que será el sistema normal de provisión. Excepcionalmente, podrán proveerse por el de libre designación, en los supuestos previstos en el artículo 99.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el presente Real Decreto.

2. Con independencia de los sistemas de provisión de carácter definitivo a que se refiere el apartado anterior, los puestos de trabajo reservados podrán cubrirse mediante nombramientos provisionales, acumulaciones, comisiones de servicio, nombramientos accidentales o de interinos, de acuerdo con lo previsto en el capítulo VI del presente Real Decreto».

Del precepto transcrito resulta, en consecuencia, que el sistema normal de provisión es el concurso, pero se admite la provisión mediante la libre designación, aunque ésta se configure con carácter excepcional en determinados municipios a los que se refiere el artículo 99,2 de la Ley de bases de régimen local⁽³¹⁾, en base a la relevancia (capitalidad), población, presupuesto o nivel de complemento de destino.

En desarrollo de lo establecido en este último Real Decreto, se dictó la Orden de 10 de agosto de 1994 (BOE del 12), que regula la provisión por concurso de

(31) «2. Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de carácter nacional de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo. Dicho sistema sólo podrá adoptarse, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman, respecto de los puestos en Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos, capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino.

Cuando se trate de puestos de intervención o tesorería, además de los requisitos anteriores, la cuantía mínima del presupuesto ordinario de la Corporación habrá de ser superior a tres mil millones de pesetas. A los funcionarios cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo.

Las bases de la convocatoria para cubrir estos puestos serán aprobadas por el Presidente de la Corporación y contendrán la denominación y requisitos indispensables para desempeñarlos.

La convocatoria, que se realizará con los requisitos de publicidad de los concursos, y la resolución, previa constatación de la concurrencia de los requisitos exigidos en la convocatoria, corresponden al Presidente de la Corporación, quien dará cuenta de esta última al Pleno de la misma».

los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal.

4.2. El ejercicio de las funciones de tesorería por la subescala de secretaría-intervención

Como ya se ha indicado, el RD-Ley 10/2015, de 11 de septiembre (*BOE* del 12), por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía, modifica el régimen de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional, atribuyendo a la subescala de secretaría intervención las funciones de tesorería, en municipios de menos de 5.000 habitantes.

La exposición de motivos indica:

«En relación al régimen de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional para las funciones de tesorería, urge aprobar una reforma legislativa que permita atribuir el ejercicio de estas funciones a la subescala de secretaría-intervención, en la línea de profesionalización de estas funciones introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Con ello se avanza en la profesionalización y la eficacia de las funciones reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional».

Dos son los motivos, por tanto, que justifican esta atribución de funciones: profesionalización y eficacia.

Lo cierto es que ya con la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, quedó derogado el artículo 92.4 de la LBRL, que era el que contemplaba el nombramiento de un Concejal como Tesorero del Ayuntamiento en aquellos supuestos que la legislación del Estado considerase.

Esta nueva regulación que afecta a los municipios de menos de 5.000 habitantes y que se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario, determina la provisión de este puesto de trabajo en la forma siguiente:

- (i) Las funciones de tesorería de estos municipios puedan ser encomendadas a los Secretarios-Interventores que ejercen en los mismos. Entendemos que esta opción debería ser excepcional y reservarse a municipios de muy escasa población, ya que reunir las tres funciones en un único puesto de trabajo compromete los controles necesarios en cualquier Administración pública.
- (ii) Alternativamente, pueden ser desempeñadas las funciones por un Funcionario de Administración Local con Habilitación Nacional, perteneciente a cualquiera de las subescalas:

- Mediante agrupación de tesorería, que haya sido establecida por la respectiva Comunidad Autónoma.
- Mediante un puesto de colaboración.
- Mediante la Diputación Provincial o entidades equivalentes o Comunidad Autónoma Uniprovincial que asuma estas funciones a través de sus servicios de asistencia técnica.
- Mediante otro funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional perteneciente a otro Municipio, a través de la acumulación de funciones con su puesto habitual.

Y solo cuando quede acreditado que esto no resulta posible, por funcionarios de carrera propios que presten servicios en la Corporación Local.

5. LA OBLIGACIÓN DE CONSTITUIR FIANZA POR LOS TESOREROS

En el artículo 164.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, se mantenía vigente la obligación de los tesoreros de constituir fianza, con arreglo a la siguiente redacción:

«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».

En la actualidad esta norma ha sido derogada expresamente por la disposición derogatoria única, apartados e) y f) 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.

Ciertamente, el artículo 164,2 del R.D. 781/1986 recogía la obligación de constituir fianza con anterioridad al ejercicio de la función que había constituido una tradición histórica, reflejada entre otras disposiciones, en el también derogado Decreto de 30 de Mayo de 1952, por el que se aprueba el Reglamento de

Funcionarios de Administración Local⁽³²⁾. Este Reglamento reconocía dos sistemas de afianzamiento: individual (artículo 184⁽³³⁾) y colectivo (artículo 185⁽³⁴⁾). Todas estas normas se entienden en un entorno de manejo y custodia de dinero en efectivo que actualmente ha desaparecido en la mayoría de las entidades locales. Y como tendremos ocasión de analizar, el volumen actualmente existente en las Cajas especializadas de efectivo –recaudadoras y pagadoras–, cuando existen, se ha reducido considerablemente, en aplicación de la legislación vigente.

Con carácter general, la Ley 47/2003, de 26 noviembre, General Presupuestaria, establece:

«Artículo 6. Normas comunes a los derechos de la Hacienda Pública estatal.

1. La Administración de los derechos de la Hacienda Pública estatal corresponde, según su titularidad, al Ministerio de Hacienda y a los organismos autónomos, sin perjuicio de las competencias que ésta u otras leyes atribuyen a otros departamentos o entidades del sector público estatal.

2. 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».

(32) En concreto el artículo 182 establecía:

«Artículo 182.1. Antes de entrar en posesión de cargo, el Depositario constituirá fianza que responderá, así como todos los bienes que posea, de la falta de fondos y valores que tenga confiados.

2. La fianza se constituirá en metálico, en valores del Estado o de la propia Corporación o que estén emitidos con garantía de aquél o éste o en hipoteca. La de metálico y valores lo será siempre en la Caja General de Depósitos.

3. Si se constituyere en valores de la Corporación serán computados por todo su valor nominal, y sí en valores del Estado, por el tipo de cotización salvo aquellos cuyas condiciones de emisión establecidas expresamente que habrán de admitirse para fianzas por todo su valor nominal.

4. Si en el transcurso de un año los valores del Estado que constituyan la fianza tuvieran una baja de más de un 10 por 100, se procederá a la reposición complementaria de la garantía».

(33) «Artículo 184.1. Las fianzas que habrán de regir las Corporaciones Locales a sus Depositarios de Fondos se ajustarán a la siguiente escala:

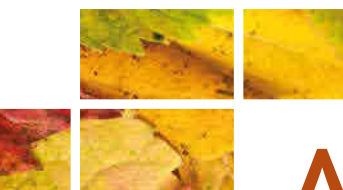
	Pesetas
Categoría especial. Corporaciones de Madrid y Barcelona	250.000
Categoría primera. Corp. Locales con Presupuesto de más	
de diez millones de pesetas	150.000
Categoría segunda. Corp. Locales con Presupuesto de más	
de cinco millones de pesetas, sin exceder de diez	100.000»

(34) «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».

Con arreglo a esta disposición se puede entender que con dicho carácter general y habitual:

a) La función de administración de los recursos públicos realizada por los propios órganos de la Administración, no comporta la obligación de constituir garantía. Por ello, no existe obligación de constituir fianza cuando la función de la tesorería es realizada directamente en la Entidad local por funcionarios con nombramiento adecuado. Estos funcionarios se encuentran sujetos por otra parte al régimen de responsabilidad establecido legalmente, como consecuencia del ejercicio de dicha función pública.

b) La Corporación local, cuando encomiende con arreglo a la normativa, a personas o entidades privadas, el manejo o custodia de fondos o valores públicos, podrá exigir la prestación de garantía al regular dicha prestación, en cuyo caso deberá ser constituida por aquellos.



Algo aparentemente tan sencillo como cobrar y pagar, puede acabar resultando una tarea extremadamente compleja en una entidad local. Atendiendo a dicha circunstancia, existe una función, profesionalizada y reservada a habilitados estatales, que se denomina tesorería. Su ejercicio ha de garantizar la atención puntual de las obligaciones, evitando el retraso en los pagos, así como asegurando el adecuado control y correcto tratamiento contable de las diferentes partidas. En este sentido, cabe destacar que la regulación de la actual función tesorera, marca un punto de inflexión con la entrada en vigor del RD Ley 10/2015, de 11 de septiembre. Hasta entonces, en los municipios pequeños la función de tesorero acostumbraba a asumirla un Concejal, a partir del RD-Ley 10/2015, corresponde al secretario-interventor.

Cómo conseguir una gestión integral y moderna de la tesorería, qué instrumentos utilizar y cuáles son los mecanismos que han de permitir la optimización de los recursos disponibles, es lo que trata de explicar esta monografía. Todo ello, sin olvidar el protagonismo dispensado al empleo de las nuevas tecnológicas -informáticas y telemáticas- en la gestión de los cobros y los pagos.

En definitiva, éste Manual se presenta como una referencia técnica obligada en la gestión diaria de la tesorería, toda vez que el marco normativo, acertadamente, junto con la definición de unos principios generales, otorga un amplio margen de autonomía para que cada entidad local adapte estos principios a su propia organización e idiosincrasia.



ACCESO ONLINE A LEGISLACIÓN:

<http://digital.wke.es>

ISBN: 978-84-7052-728-9



Wolters Kluwer