

TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE RELACIÓN DE TESORERÍA CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS DIGITALIZACIÓN VS BUROCRACIA

María Victoria JIMÉNEZ NAVARRO

*Técnico Superior Economista.
Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Málaga*

*Trabajo de evaluación presentado para el curso: La gestión y control de la
tesorería municipal. CEMCI*

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto hacer un análisis sobre las necesarias e imprescindibles relaciones de las Tesorerías Municipales con las entidades financieras, ya que constituyen la herramienta fundamental sobre la que se asientan si no todas, la mayor parte de las operaciones que se llevan a cabo diariamente.

Es por ello, que tras un breve recorrido sobre las funciones atribuidas a la Tesorería de las Corporaciones Locales se va a analizar cómo se materializan en la práctica todas ellas a través de las citadas entidades.

2. FUNCIONES DE LA TESORERÍA

El concepto de tesorería municipal viene definido en el artículo 194 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, en adelante TRLRHL, señalando 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.*”

Al amparo de lo preceptuado en el artículo 196.1 del citado TRLRHL se determinan como funciones propias las siguientes:

1. Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.
2. Servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.
3. Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.

4. Responder de los avales contraídos.
5. Realizar las demás que se deriven o relacionen con las anteriormente numeradas.

En la misma línea se pronuncia el artículo 5 del RD 128/2018 por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en el que se establece:

“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.”*

3. RELACIONES CON ENTIDADES FINANCIERAS.

Para el ejercicio de estas funciones y desde un punto de vista externo, será la Tesorería Municipal la encargada de definir la operatoria con terceros, principalmente con las entidades financieras pudiendo a través de las mismas, realizar servicios de colaboración en la recaudación, servicios de financiación o servicios de caja.

Antes de pasar a desarrollar cada una de los servicios mencionados, hay que poner en relieve los instrumentos de los que las entidades financieras se sirven para llevar a cabo la realización de los mismos.

Entre los diferentes tipos de cuentas en las que se asientan las operaciones se encuentran:

- Cuentas operativas de ingresos y pagos, esto es, cuentas que como su propio nombre indica se pueden realizar cobros y pagos asemejados a cuentas como un cliente privado, con la diferencia que deberán contar con la firma mancomunada de los tres claveros.
- Cuentas restringidas de recaudación: son las utilizadas exclusivamente para el cobro de tributos y otros derechos. Estos saldos se traspasan posteriormente a una cuenta operativa.
- Cuentas restringidas de pagos: abiertas generalmente a favor de los beneficiarios en las tesorerías descentralizadas como los Anticipos de Caja Fija.

· Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería: Las que tienen por finalidad rentabilizar los excedentes de tesorería de los que se puedan disponer.

Pasando a desarrollar los servicios que prestan las entidades financieras citados en párrafos anteriores destacan:

a. Servicios de caja

Normalmente la realización de las funciones de caja que abarcan tanto cobros como pagos se materializa a través de cuentas operativas de ingresos y pagos, articulándose mediante cuentas corrientes.

De acuerdo con lo estipulado en el art. 198.2 del TRLRHL señala como instrumentos para realizar pagos en efectivo, mediante cheque o mediante transferencia bancaria.

En esta misma línea se pronuncia el art. 98.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se indica lo siguiente:

“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.”*

Respecto a los **pagos en efectivo** normalmente se utilizan para el pago de obligaciones de cuantías pequeñas o excepcionales, dando así cumplimiento a la limitación normativa introducida en el artículo 7 de 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, establece la limitación de pagos en efectivo respecto de determinadas operaciones.

Otro de los medios para realizar pagos, pueden ser las emisiones de **cheques**, en cuyo caso deberán ser nominativos y deberán contar con la firma mancomunadas del Alcalde, Interventor y Tesorero.

Por último, se encuentra el pago mediante **transferencia bancaria**, en el que se podrán hacer tanto pagos individualizados como pagos a múltiples proveedores.

Éste resulta ser el sistema más utilizado puesto que otorga importantes ventajas. Entre ellas destaca la posibilidad de expedir órdenes de pagos a multitud de perceptores, garantizando una mayor agilidad y seguridad al tramitarse por medios electrónicos, así como la de facilitar las labores de conciliación, ya que los importes de éstas se descuentan en las cuentas bancarias de forma inmediata.

b. Servicios de colaboración en la recaudación

Por lo que respecta a las funciones recaudatorias, se establecen mecanismos a través de las anteriormente citadas cuentas restringidas de recaudación. Éstas permiten un mayor control de los ingresos durante el periodo recaudatorio, así como las posibles devoluciones, fraccionamientos entre otros, suponiendo una mayor facilidad a las tareas recaudatorias.

Esto a su vez permite la remisión de remesas para el cobro de recibos de diversos ingresos, ya sean de derecho público o privado.

Como ejemplo de remesas de ingresos de derecho público, podemos referirnos a tributos de devengo periódico tales como IBI ó IVTM o bien en el caso de ingresos de derecho privado, podría ser el cobro de viviendas sociales arrendadas a personas desfavorecidas.

El artículo 9 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación señala que podrán prestar el servicio de caja o ser entidades colaboradoras las entidades de crédito como bancos, cajas de ahorro, así como cooperativas de crédito

Profundizando aún más sobre esta idea, conviene tener en cuenta la necesidad de realizar contratos con las entidades financieras para las tareas hasta ahora desarrolladas.

En este sentido y desde un punto de vista jurídico, se precisa de la elaboración de un procedimiento de licitación, de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)

Al tratarse de servicios financieros, nos encontraríamos ante un contrato privado en los términos de lo fijado en el artículo 25.1.a) apartado primero.

Esto implica que en lo que respecta a su preparación y adjudicación les será de aplicación lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero de la LCSP. Mientras que en lo concerniente a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, así como aquellas otras a las que se refiere el párrafo primero del artículo 319 de la citada ley en materia medioambiental, social o laboral, de condiciones especiales de ejecución, de modificación del contrato, de cesión y subcontratación, de racionalización técnica de la contratación; y la causa de resolución del contrato referida a la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no fuese posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205.

c. Servicios de financiación

En relación a las funciones de financiación tal y como se indica en el art. 48 del TRLRHL se indica la posibilidad de concertar operaciones de créditos en todas sus

modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura de gestión del riesgo y tipo de interés y tipo de cambio, debiendo en todo caso estar sujetas al principio de prudencia financiera.

Respecto a las primeras, se incluyen préstamos o líneas de créditos, mientras que, en el caso de operaciones de cobertura de gestión del riesgo y tipos de interés, siempre y cuando no se usen con fines especulativos, los más habituales suelen ser el collar, los futuros sobre tipos de interés o swap.

Para la concertación de este tipo de operaciones habrá de cumplir una serie de requisitos formales y económicos. Si bien, a diferencia de lo expuesto en el apartado anterior, este tipo de operaciones se encuentran excluidas de la LCSP al amparo de lo señalado en el art. 10 de la citada norma.

En la práctica, se suelen fijar unos requisitos económicos a las operaciones de créditos y a pesar de no encontrarse incluida en el ámbito objetivo de la LCSP como se ya se ha señalado, sí que se debe dar cumplimiento al principio de publicidad y transparencia.

Para ello, se contactan con las entidades financieras, normalmente mediante correo electrónico con objeto de que además de garantizar el cumplimiento de estos principios, exista una mayor concurrencia que permita mejorar las condiciones de las operaciones a concertar.

d. Servicios de colocación de excedentes de tesorería

En lo que respecta a la colocación de excedentes de tesorería, el art. 199.2 del TRLRHL establece que *“las entidades locales podrán rentabilizar sus excedentes temporales de tesorería mediante inversiones que reúnan las condiciones de liquidez y seguridad”*

Se entiende por liquidez la facilidad para convertir los activos financieros en dinero líquido, de forma inmediata y sin incurrir en pérdidas, mientras que la seguridad supone una ausencia de riesgo, es decir, la imposibilidad de que el emisor incumpla lo pactado.

Los principales productos existentes en el mercado financiero dado los requisitos exigidos se reducen a los siguientes:

- Renta fija en el mercado primario o secundario, como por ejemplo Letras del Tesoro emitidas a corto plazo o empréstitos de empresas.
- Depósitos bancarios, referenciados a un tipo de interés.

Actualmente, el problema que se plantea es la dificultad para la colocación de dichos excedentes de tesorería, puesto que las entidades financieras ante la inestabilidad económica y tipos de interés negativos rehúsan de ofrecen algún tipo de rentabilidad en los depósitos bancarios.

Todo ello se agrava cuando además de la falta de rentabilidad de los productos mencionados, desde las entidades financieras se plantean la posibilidad (o ya realidad) de cobrar comisiones por determinados saldos en cuentas operativas.

Por tanto, a día de hoy, el reto deberá consistir en determinar una fórmula que dé solución a esta situación en la que se encuentran numerosos ayuntamientos para la rentabilización de los excedentes de tesorería teniendo en cuenta en todo caso, las limitaciones normativas de liquidez y seguridad.

4. TRANSFORMACIÓN DIGITAL VS BUROCRACIA.

Conviene poner en relieve la necesidad de introducir nuevos mecanismos que permitan adaptarnos tanto a las prescripciones normativas como a la inminente transformación digital.

Ejemplo de *mandato normativo* lo encontramos en el anteriormente citado art. 98.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que nos viene a mostrar la prevalencia de sistemas electrónicos de cobros de ingresos respecto de los sistemas tradicionales de ingresos en efectivo, estableciéndose como una obligatoriedad y no ya como una opción.

De forma que los pagos o cobros en efectivo, constituyan la excepcionalidad frente a la utilización de tarjetas o transferencias bancarias.

Por lo que respecta a la *transformación digital* y estrechamente relacionado con lo mencionado en el párrafo anterior, se encuentran los acuciantes avances de automatización de procesos de entidades financieras que han venido revolucionando los servicios bancarios.

Como ejemplo de ello y con el fin de ofrecer a los ciudadanos una mayor facilidad para del pago de sus obligaciones, se encuentran canales diferentes a los tradicionales como establecimientos de pasarelas telemáticas de pagos, más conocidas como terminales de puntos de ventas o incluso aplicaciones para dispositivos móviles, cuyas funcionalidades entre otras muchas, permiten efectuar transacciones con una simple lectura de un código QR presente en el documento de pago correspondiente.

Otra novedad importante, es la posibilidad de poder operar con avales electrónicos. Existen entidades financieras que emiten avales electrónicos y permiten la custodia de los mismos, todo ello garantizado por La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Con ello se cubre una necesidad que se venía exigiendo sobre todo en el ámbito de la contratación pública, ya que las licitaciones se realizan íntegramente de forma electrónica y resultaba ser incoherente la presentación física del mismo. Ello a su vez permite que esta cuestión quede salvada con la presentación del aval electrónico y dar así cumplimiento al art.14 de la Ley 39/2015 en el que se indica la obligatoriedad de relacionarse con las Administraciones públicas para la realización de cualquier trámite entre otros a las personas jurídicas.

TRÁMITES	MEJORAS	VENTAJAS PARA EL CIUDADANO	VENTAJAS PARA LA TESORERÍA
Alquiler de instalaciones deportivas municipales y pago de éstas	App móvil	Mayor comodidad para el usuario	Mejor control de la recaudación
Sistema de regulación de estacionamiento en vías públicas	App móvil	Permite reservar y pagar aparcamientos en parking públicos y zonas de estacionamientos reguladas	Mejor control de la recaudación
Presentación de aval	Aval electrónico	Ofrece una mayor comodidad al avalado	Dar cumplimiento a las prescripciones normativas
Entradas a monumentos	Máquinas expendedoras de tickets o reservas web	Ofrece una mayor comodidad al no tener que esperar colas para acceder	Mejor control de la recaudación

5. CONCLUSIONES

A lo largo de la exposición, se ha pretendido mostrar la necesaria relación existente de la Tesorería Municipal con las entidades financieras y su proceso de digitalización.

A día de hoy es imprescindible que el trabajo de una Tesorería se asiente sobre la base de una adecuada colaboración con las entidades bancarias.

Las entidades financieras están ofreciendo importantes avances en este sentido y a la que la Tesorería habrá de sumarse para conseguir una mejora en su gestión. Todo ello de acuerdo con las prescripciones normativas que, si en ocasiones constituyen un parapeto a estos avances, en otros casos, no lo es así, ejemplo de ello destaca Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Es por ello que, desde el punto de vista de los pagos, dichos avances se orientan a unos pagos más ágiles que impliquen una reducción de los plazos de pago a proveedores o cualquier tipo de perceptores o beneficiarios, dando lugar así a una mejora de ratios como el Periodo Medio de Pago o Morosidad y las consecuencias positivas que ello conlleva.

Y desde el punto de vista de la recaudación, la digitalización igualmente constituye una herramienta fundamental para obtener mejores resultados en esta labor. Esto pasa facilitando lo máximo posible al contribuyente el pago de sus obligaciones con la administración, mediante los mecanismos con los que se cuentan hoy día.

Con ello se pretende fundamentalmente, optimizar la relación de la Tesorería con la ciudadanía, de forma que pase de una Tesorería burocrática a una Tesorería más moderna y eficaz.

6. BIBLIOGRAFÍA

MATESANZ MATESANZ, JESÚS ELADIO. Curso: La gestión y control de la tesorería municipal.

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.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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.

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.

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.

Portal Rendición de cuentas.

https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/equilibriofinanciero/Te_soreriaEELL.html [Fecha de consulta: 01 noviembre 2019]