

# Régimen jurídico coordinador de las tesorerías de la Hacienda vasca: forales y general

## RESUMEN/ABSTRACT:

El presente estudio pretende analizar el régimen jurídico de las distintas tesorerías que integran las instituciones vascas desde una doble perspectiva de coordinación jurídica, del sistema concertado, esto es: por un lado, la Hacienda vasca y la Hacienda del Estado en cuestiones tales como el abono del cupo del sistema concertado; por otro, las Haciendas Forales de cada Territorio Histórico y la Hacienda de las Instituciones Comunes del País Vasco en cuestiones tales como las aportaciones financieras forales o “cupo interno” a las instituciones comunes.

Pensemos que la Tesorería General de la Instituciones Comunes vehicula las obligaciones financieras de abono e ingreso efectivo del cupo en la Tesorería del Estado resultantes del sistema concertado.

De aquí extraemos la función articuladora de la Instituciones Comunes en la construcción jurídica del concepto de la Tesorería de la Hacienda Autónoma del País Vasco. Para ello vamos a ver los distintos regímenes de Tesorería de las Haciendas Vascas, esto es, la Tesorería General del País Vasco y las Tesorerías Forales de cada Territorio Histórico, al objeto de determinar sus elementos vertebrados.

This study aims to analyse the legal status of the various treasuries that make up the Basque institutions from a double perspective of legal coordination and the agreed system, i.e. on the one hand, the Basque Inland Revenue and the Spanish Inland Revenue in matters such as the payment of the agreed system quota; and on the other hand, the Provincial Treasuries of each Historical Territory and the Treasury of Common Institutions of the Basque Country in matters such as provincial financial contributions and the “internal quota” for the common institutions.

We should think that the General Treasury of Common Institutions conveys the financial obligations resulting from the agreed system for payment and cash deposit of the quota in the State Treasury.

From there we come to the articulating function of the Common Institutions in the legal construction of the concept of the Treasury of the Basque Country Inland Revenue. In order to do this we shall look at the different regimes of the Basque Inland Revenues, i.e. the General Treasury of the Basque Country and the Provincial Treasuries of each Historical Territory, with the purpose of determining their structural elements.

## PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

TESORERÍA GENERAL, TESORERÍA GENERAL DEL PAÍS VASCO, TESORERÍAS FORALES, SECTOR PÚBLICO VASCO, HACIENDA VASCA.

GENERAL TREASURY, GENERAL TREASURY OF THE BASQUE COUNTRY, PROVINCIAL TREASURIES, BASQUE PUBLIC SECTOR, BASQUE INLAND REVENUE.

## I. LA TESORERÍA COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA

Bayona y Soler Roch, desde una perspectiva estrictamente jurídica, definen la función general del Tesoro como “la institución jurídica-financiera en la que se integran el conjunto de relaciones jurídicas de carácter bancario que se establece entre el Estado y otros sujetos del Ordenamiento jurídico”.<sup>1</sup>

Martínez, por su parte, considera que “es una función, un concepto abstracto que sirve al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores públicos”.<sup>2</sup>

Nos parece muy apropiada la definición y determinación de la Tesorería que hace Palao. Siguiendo a este autor podemos decir que el concepto de Tesoro Público se refiere tres ámbitos diferenciados que le dan su completa determinación.<sup>3</sup>

El primero, el denominado sentido funcional del Tesoro. Supone la actividad de gestión de los cobros y pagos, cumpliendo así una misión análoga a la de cualquier tesorería privada, esto es, disponer en el espacio como en el tiempo, los fondos líquidos necesarios para hacer frente a los pagos que resulten exigibles.

El segundo, el sentido orgánico o subjetivo, se refiere al conjunto de órganos administrativos que integran la función de la tesorería (en nuestro ámbito de estudio, los distintos servicios de tesorería dependientes de las Instituciones Comunes y Forales) y que utilizan los servicios del Banco de España y otras Entidades financieras.

El tercero, en sentido objetivo, en nuestro ámbito de estudio, el régimen jurídico de la Tesorería General del País Vasco se encuentra regulado en el Título I la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, (en adelante LFE) y desarrollado por Decreto 211/1997, de 30 de septiembre.<sup>4</sup>

Por el contrario el régimen jurídico de cada una de las Tesorerías Forales se encuentran reguladas en las respectivas Norma Forales que ordenan el régimen presupuestario, esto es: Norma Foral 17/1990, de 26 de diciembre, de régimen financiero y presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la Norma Foral 53/1992 de 18 de diciembre, de régimen económico y presupuestario del Territorio Histórico de Álava y la Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre, de régimen económico del Territorio Histórico de Bizkaia.

### I.1. Tesorería General y Foral

La LFE se estructura en 51 artículos divididos en: una Exposición de Motivos, Título I (El régimen de la Tesorería General del País Vasco), que consta de cinco capítulos (La Tesorería General del País Vasco, operaciones de tesorería, operaciones de pasivo, garantías en favor de la administración y depósitos, remanentes de tesorería, y transferencias y subvenciones a Entes distintos de la Administración de la Comunidad Autónoma), Título II (El régimen de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de del País Vasco) que consta de dos capítulos (endeudamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco –tres secciones: endeudamiento en general, deuda pública, operaciones de crédito o de préstamo–, endeudamiento de los Entes Institucionales de la Comunidad Autónoma que se rijan por el derecho privado), Título III (El régimen de prestación de garantías por la Comunidad Autónoma del país vasco) que consta de dos capítulos (prestación de garantías por la Administración de la Comunidad Autónoma y por sus Organismos Autónomos– cinco secciones: concesión de garantías, otorgamiento de garantías, gestión y seguimiento de garantías prestadas, ejecución de garantías prestadas haciendo frente a obligaciones en lugar de los

<sup>1</sup> Bayona de Perogordo, J.J./ Soler Roch, M<sup>a</sup>. T. *Temas de Derecho Presupuestario y Compendio de Derecho Financiero*.

<sup>2</sup> Martínez Lago, M. A.: *Manual de derecho presupuestario*. pág. 267.

<sup>3</sup> Palao Taboada, C.: *Derecho Financiero y Tributario*, págs 123 y ss.

<sup>4</sup> Publicados en el BOPV nº 233, de 3 de diciembre de 1996 y nº 201 de 21 de octubre de 1997, respectivamente. Esta normativa completa la regulación de las materias relacionadas con la actividad presupuestaria de la Hacienda General del País Vasco y, por tanto, de su ciclo presupuestario.

deudores principales y convenios—, prestación de garantías por los Entes Institucionales de la Comunidad Autónoma que se rijan por el derecho privado). A estos artículos hay que añadir: tres disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales.<sup>5</sup>

El régimen de Tesorería Foral de cada uno de los Territorios Históricos viene regulado en el Título IV (arts. 77a 85) de la NF 17/1990, el Título V (arts. 95 a 109) de la NF 53/1992 y Título VI (arts. 161 a 171) de la NF 10/1997 y los arts. 76.8 de la NF 17/1990, 87.8 de la NF 53/1992 y 110.1 y 2 de la NF 10/1997.

El sentido objetivo lo determina la definición legal que tanto de la Tesorería General como de las Forales dispone el art. 2 de la LFE, así como los arts. 77.1 de la NF 17/1990, 95.1 de la NF 53/1992 y 161 de la NF 10/1997, esto es: están integradas por

“todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Administración (de la Comunidad Autónoma y Forales) así como sus respectivos Organismos Autónomos, por operaciones presupuestarias como no presupuestarias”.

Por tanto, la primera conclusión que obtenemos de la determinación del concepto de Tesorería General del País Vasco como Foral es que nos estamos refiriendo a la Administración General y Foral, así como a sus respectivos Organismos Autónomos Administrativos. *A sensu contrario*, quedan excluidas de la regulación citada el resto de entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, esto es: los Entes Públicos de Derecho

Privado, Sociedades Públicas, Fundaciones y Consorcios.

Esto quiere decir que las normas de derecho público que regulan la Tesorería General como las respectivas Forales hacen referencia a su Administración General y Foral, así como a sus respectivos Organismos Autónomos Administrativos. Por el contrario, las tesorerías de los Entes Públicos de Derecho Privado, Sociedades Públicas y demás entes integrantes del sector público se regirán por las normas de derecho privado recogidas en la Contabilidad General de aplicación. No obstante, entendemos que les son aplicables ciertas normas generales que han de tener en cuenta en las tesorerías integrantes del resto del sector público vasco. Me refiero a dos importantes límites en su tesorería:

En primer lugar, tanto el art. 3º de la TRLPOHG como los arts. 3º de la NF 17/1990, 3º de la NF 53/1992 y 9 de la NF 10/1997 hacen referencia expresa al principio de unidad de caja y de Planificación financiera anual. Establecen que la CAPV y las Diputaciones Forales, en ámbito de las materias propias de sus respectivas Haciendas deben actuar conforme al principio de unidad de caja.

En segundo lugar, las condiciones de las cuentas de los Entes Públicos de Derecho Privado y Sociedades públicas de la Administración de la CAPV y Forales deben sujetarse a las normas que sus respectivos Departamentos de Hacienda suscriben anualmente con las Entidades Financieras operantes en la CAPV.

Martínez señala que la relación del Tesoro con el Presupuesto debe plantearse a la luz de lo dispuesto

<sup>5</sup> Hasta la fecha de publicación de la LFE, el régimen de Tesorería venía regulado con rango reglamentario, contraviniendo lo previsto en el Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (en adelante TRPOHG). Siguiendo la técnica de la construcción jurídica de la Hacienda General del País Vasco, la necesidad de regular el régimen de su Tesorería por Ley, tal y como dispone el artículo 1.2 e) de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Si bien la técnica legislativa diseñada por el legislador hubiera requerido un ley formal unitaria para la regulación del cada una de las materias que integran la Haciendas General, la LFE ha roto con la referida técnica al regular en un sólo texto legal tres materias diferenciadas en el LPOHG, esto es: el régimen de Tesorería General del País Vasco, el régimen de endeudamiento y el régimen de concesión de garantías. Las razones de tal quiebra las explicita la propia exposición de motivo al señalar que se ha optado la regulación de las tres materias en una sola Ley por la limitada regulación precisa para cada una de ellas.

en su definición objetiva, dado que a primera vista, las operaciones de tesorería se refieren a la esfera del Presupuesto, esto es, a la realización de las operaciones concretas que la gestión presupuestaria exige.

De la definición jurídica de la Tesorería General y Forales que hemos efectuado y siguiendo la argumentación de Martínez observamos que se dan una serie de importantes diferencias con el instituto del presupuesto. Así:

En primer lugar, la Tesorería es el instituto que, carente de personalidad jurídica, centraliza la actividad financiera de la CAPV y Foral de cada Territorio. En ella se materializa la conexión entre el ingreso y el gasto público entendido aquí como entradas y salidas de dinero del circuito financiero de un ente público. Esta matización sirve para diferenciar la Tesorería del instituto jurídico del Presupuesto donde la unión entre ingresos y gastos se produce mediante la vinculación jurídica entre los derechos y las obligaciones del ente público.

En segundo lugar, objetivamente, la Tesorería General y Forales se constituyen por el conjunto de recursos financieros o fondos públicos cuyo origen no se circunscribe sólo al Presupuesto de la CAPV o de los Territorios Históricos, sino que abarca también a las entradas y salidas de dinero por operaciones extrapresupuestarias. Desde esta perspectiva, la Tesorería General y la de cada Territorio Histórico tiene un contenido más amplio que el Presupuesto de la CAPV y de los respectivos Territorios.<sup>6</sup>

Subjetivamente, los fondos integrados y custodiados en las Tesorerías General y Forales se corres-



ponden con la Administración General y Foral y sus respectivos Organismos Autónomos Administrativos<sup>7</sup>. La Tesorería se identifica con el cajero de la Comunidad Autónoma Vasca y Foral, es decir, la Administración y a los organismos autónomos de la CAPV y Foral. *A sensu contrario*, quedan fuera de la definición de Tesorería los fondos públicos de entidades integran el concepto de sector público vasco, como por ejemplo, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas, las fundaciones y consorcios. Esto supone que no todos los fondos públicos del sector público vasco se integran en la Tesorería General del País Vasco o Forales.

<sup>6</sup> No es preciso, sin embargo, que los ingresos públicos procedan de recursos financieros; así, por ejemplo, se integran en la Tesorería el producto de las multas y sanciones impuestas por la Comunidad Foral en el ámbito de sus competencias que no derivan, sin embargo, de un recurso financiero, entendida esta expresión como instituto jurídico concebido unitariamente por el ordenamiento bajo el imperio de una idea organizativa (la procura de los medios económicos dirigidos a la cobertura de las necesidades públicas, a través del instituto del gasto); como podrá advertir el lector, partimos de la tripartición efectuada por Sainz de Bujanda, F. (*Lecciones de Derecho Financiero*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 1979, págs. 3-5) entre recursos financieros, derechos económicos de la Hacienda pública e ingresos públicos, básica en un proceso de construcción dogmática del Derecho Financiero y frecuentemente ignorada y confundida por las legislaciones estatal (cfr. art. 4 de la LOFCA o art. 2 de la Ley de Haciendas Locales de 1988) y foral (vid. últimamente, la enumeración de recursos de las Haciendas locales de Navarra que efectúa el art. 5.1 de la Ley Foral de Haciendas Locales, donde se incluyen las multas entre otros junto con los ingresos de Derecho privado y los precios públicos).

<sup>7</sup> Martínez Lago, M. A.: *Manual de Derecho Presupuestario*, págs. 268- 270.

## II. FUNCIONES

Las funciones de la Tesorería General del País Vasco y de las correspondientes Tesorerías Forales vienen recogida en el art. 3 de la LFE, así como en los arts. 79 de la NF 17/1990, 97 de la NF 53/1992 y 162 de la NF 10/1997. Tales funciones pueden subdividirse en dos grandes categorías: actividades presupuestarias y actividades bancarias.

### II.1. Las actividades presupuestarias

Las actividades presupuestarias básicas y fundamentales en la Tesorería General del País Vasco y Forales son, de acuerdo con las normas citadas, las siguientes:

#### A) Respecto a la función común

La función común que presentan estas normas hace referencia al ingreso los derechos y pago las obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones Forales, así como de sus respectivos organismos autónomos. De acuerdo con las ideas expuestas, representan la función primordial de la Tesorería como agente financiero o cajero de la Administración de la CAPV y Forales.

#### B) Respecto a la Tesorería General

El art. 3 de la LF señala que el resto de funciones de la Tesorería General vienen recogidas en la LF, mediante una remisión genérica a “las demás establecidas en el ordenamiento vigente o relacionadas con las anteriores.”

Por tanto, la relación o listado de funciones de la Tesorería General no aparece bajo el nomen de funciones del art. 3, sino que hay que ir al art. 6.2. de la LFE. Este artículo establece que corresponde al Departamento competente en materia de tesorería, es decir, el de Economía y Hacienda, en virtud del Decreto 586/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda las siguientes facultades:

- todas las cajas y cuentas.
- autorizar la existencia y la supresión de cajas y la apertura y cancelación de cuentas.
- supervisar la actuación de todos los gestores de cajas y cuentas.

- gestionar, en exclusiva, cuentas que admitan la realización indistinta de ingresos y de pagos.

Además se añade que el Departamento de Economía y Hacienda puede concertar convenios con entidades de crédito sobre condiciones y gestión de las cuentas. Sobre este particular hay que decir anualmente el Gobierno Vasco suscribe un acuerdo con las Entidades Financieras operantes en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En él se fijan las condiciones financieras que deben regir para el Sector Público Vasco durante un período determinado.

Los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos pueden gestionar cuentas, para ingresos o para pagos y cajas.

Entre las funciones especiales y que afectan a la totalidad de la Hacienda Vasca, se encuentra la de abonar a la Hacienda del Estado el Cupo que el País Vasco debe aportar a sostenimiento de la cargas del Estado que luego veremos y la suscripción del acuerdo con las Entidades Financieras operantes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, ya que su ámbito de aplicación se puede extender a la totalidad del Sector Público Vasco.

#### C) Respecto de las Tesorerías Forales

Las NNFF establecen un listado más amplio aunque también introducen una cláusula residual del tipo señalado en la LFE. Los arts. 79 de la NF 17/1990, 97 de la NF 53/1992 y 162 de la NF 10/1997 señalan que son funciones de la Tesorería Foral, siguiendo la redacción dada por la última de la NNFF son funciones de la Tesorería Foral:

- Cobrar los derechos y pagar las obligaciones de la Hacienda Foral.
- Centralizar los fondos y valores de la Hacienda Foral, en aplicación del principio de unidad de caja, ya procedan de operaciones presupuestarias o extrapresupuestarias, así como mediar, cuando así se prevea por alguna disposición, en otros flujos financieros.
- Gestionar aquellos activos y pasivos financieros cuya titularidad corresponda a la Hacienda

Foral, salvo que estén integrados en el Patrimonio de la Administración Foral o de sus Organismos Autónomos Forales o su gestión se haya encomendado expresamente por Norma o Decreto Foral a otra Institución o Centro.

- Custodiar, ejecutar y, en general, gestionar en los términos que reglamentariamente se establezcan las garantías constituidas en favor de la Administración Foral, o en su caso, de otras Administraciones o personas.
- Distribuir en el tiempo las disponibilidades financieras, para la satisfacción eficiente de las obligaciones de la Hacienda Foral.
- Gestionar los avales otorgados por la Administración Foral.
- Las demás que se deriven o relacionen con las anteriores enumeradas.

#### D) Unidad de caja

El cumplimiento del principio de unidad de caja, al que se encuentra sometido la Administración de la CAPV y Foral de conformidad con los arts. 3 de la LPOHG, art. 3 de la NF 17/1990, art. 3 de la NF 53/1992 y art. 9 de la NF 10/1997 y que se verifica mediante la centralización de todos los ingresos, cualquiera que sea su clase, naturaleza o denominación, generados por operaciones presupuestarias o extrapresupuestarias. En este sentido, el principio de unidad presupuestaria afirmábamos que éste era susceptible de descomponerse en dos vertientes: la unidad de documento y la unidad de caja. El principio de unidad de documento se realiza en la Ley y Norma Foral de Presupuestos, en cuanto ha de contener la totalidad de los gastos autorizados y de los ingresos previstos, mientras que el principio de unidad de caja se plasma a través de la centralización de los ingresos y gastos públicos en un único instituto jurídico, prohibiéndose la existencia de cobros y de pagos que puedan escapar al circuito financiero de la Tesorería.

En este sentido, De la Hucha señala que en consecuencia, “el principio de unidad de caja es el com-

plemento inexcusable del principio de unidad de documento, coadyuvando ambos al cumplimiento de las exigencias deducibles del art. 21.1 de la LOFCA que son fiel trasunto de las establecidas en el art. 134 de la CE en relación con los Presupuestos del Estado”.<sup>8</sup>

En relación a las operaciones extrapresupuestarias, los ingresos han de centralizarse igualmente en la Tesorería. No obstante, hay señalar que dichas operaciones no suponen excepción alguna a los principios que rigen la ordenación jurídica de la Hacienda General del País Vasco o de las Haciendas Forales de cada Territorio.

#### E) La distribución temporal y territorial

La distribución temporal y territorial de las disponibilidades dinerarias para el cumplimiento puntual de las obligaciones económicas de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas Forales. La realización de esta función demanda, en su vertiente temporal, la correspondiente ordenación de los flujos monetarios de ingresos y de gastos de la Tesorería procurando un adecuado acompasamiento entre unos y otros; para prevenir los desajustes temporales de tesorería, dentro del propio ejercicio presupuestario, el art. 12 de la LF, así como el art. 84 de la NF 17/1990, art. 103 de la NF 53/1992 y art. 153 de la NF 10/1997 prevén la posibilidad de concertar las operaciones crediticias que se estimen precisas.

#### II.2. Actividad bancaria

Por lo que se refiere a la actividad bancaria de la Tesorería de la CAPV y Forales queda, prácticamente, reducida a su condición de garante de los avales contraídos por aquella, según previene el art. 12 de la LF, el art. 79 d) de la NF 17/1990, art. 97 d) de la NF 53/1992 y art. 155 de la NF 10/1997.

También podrían considerarse incluidas en esta clasificación las facultades que le asisten para la realización de operaciones de crédito con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería, facultades cuya competencia se atribuye al Departa-

<sup>8</sup> De la Hucha Celador, F.: *Introducción al Derecho Presupuestario de la Comunidad Foral de Navarra*, pág.43.



mento de Hacienda conforme a los art. 10,11 y 12 de la LF, el art. 78 de la NF 17/1990, art. 96 de la NF 53/1992 y art. 163 de la NF 10/1997, gestiona la Tesorería General del País Vasco y las Tesorerías Forales de cada Territorio.

### III. ESTRUCTURA DE LAS TESORERÍAS GENERAL Y FORALES

Una de las características fundamentales de la estructura de la organización de la Tesorería General y Forales es que establecen una regulación y dirección únicas, situadas en sus respectivos Departamentos de Hacienda, sin perjuicio de su ejecución y gestión descentralizada en los casos que resulte necesario o eficiente. Esta centralización de la Tesorería de los ingresos públicos de la Hacienda General y Forales hace los mismo constituyan el medio fundamental para hacer frente al pago de las obligaciones económicas de la Administración de la CAPV y Foral de los Territorios, así como la de sus respectivos organismos autónomos.

El diseño jurídico de la Tesorería General del País Vasco como el de las Tesorerías Forales no las ha dotado de una personalidad jurídica propia ya que las hace depender de sus respectivos Departamentos de Hacienda. Por tanto estos Departamento son los

encargados de la gestión del cobro (ingresos de la Tesorería), a través de alguno de los medios establecidos en las normas de aplicación, aunque lo habitual es en efectivo.

En el art. 6.2 de la LFE, así como en los arts. 78 de la NF 17/1990, 96 de la NF 53/1992 y 163 de la NF 10/1997, se establece la competencia en materia de Tesorería en sus respectivos Departamentos de Hacienda. La estructura de la Tesorerías General y Foral se establece en normas de rango administrativo, según se desprende de las normas anteriores.

En caso de la Tesorería General esta remisión competencial se hace de forma indirecta al referirse al Departamento competente en materia de Tesorería, ya que según el Decreto 586/2009, de 20 de octubre, por el que se dispone la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, establece la competencia de este Departamento en materia de Tesorería.

Dentro del Departamento es la Viceconsejería de Hacienda y Finanzas donde reside la competencia de las funciones de Tesorería conformidad con lo dispuesto en el art.11.1 Decreto 586/2009, de 20 de octubre citado. En el seno de esta Viceconse-

jería, es la Dirección de Finanzas la que ejerce todas las competencias que ostenta el Departamento, salvo las que ejerce directamente el Consejero, al Órgano interventor y al Viceconsejero de Hacienda y Finanzas. En esta Dirección de Finanzas se encuentra el Servicio de la Tesorería General del País Vasco.

En el caso de las Tesorerías Forales, el Departamento de Hacienda y Finanzas de cada Institución Foral ejecuta todas las competencias relacionadas con las funciones de la Tesorería Foral, según se establece en sus respectivas Normas Forales y en los reglamentos que la desarrollen. En los siguientes apartados vamos a hacer referencia a la Tesorería de las Haciendas Forales siempre y cuando su regulación se encuentre en sus respectivas Normas Forales de Régimen Presupuestario. Decimos estos ya que el análisis del desarrollo reglamentario de las mismas nos llevaría a la referencia de gran número de normas de rango inferior lo que excede de nuestra finalidad en este apartado. Además, hemos de tener en cuenta que no se dan especialidades importantes en la Tesorerías Forales respecto a la Tesorería General del País Vasco, salvedad hecha de los procedimientos financieros relativos a la recaudación de los tributos concertados y las aportaciones a la Hacienda General y a la Hacienda del Estado (cupo). Sobre la primera especialidad no vamos desarrollar nuestra exposición por razones obvias. Sí, en cambio, vamos a tratar con posterioridad la especialidad de la Tesorería derivada de los flujos financieros de las aportaciones a la Hacienda General y del cupo a pagar a la Hacienda del Estado.

#### **IV. NORMAS DE TESORERÍA PARA LAS TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES INTERINSTITUCIONALES**

Entre las normas que regulan la Tesorería General del País Vasco se encuentran ciertas reglas relativas que deben cumplir las transferencias y subvenciones

que tienen su origen en la Administración General del CAPV y destino en los entes que conforman su Administración Institucional, e incluso en otros entes de las Instituciones Comunes. En el caso de las Instituciones Forales, las NNFF que estamos analizando, no contienen normas al respecto. Antes de proseguir hay que advertir que, no nos vamos a referir al régimen jurídico de las transferencias y subvenciones, ampliamente regulada por la TRL-POHG y por las NNFF que venimos estudiando, sino a las reglas de tesorería que otorgan estabilidad y seguridad jurídica a los flujos financieros interinstitucionales.

Ello se traduce en un procedimiento para la dotación de los créditos que figuran en los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma a favor de los entes que componen el sector público vasco.

El resto de Entes no incluidos en la clasificación citada lleva un procedimiento diferente según se corresponda a los gastos de la Universidad del País Vasco, al Parlamento Vasco y al resto de entes de naturaleza pública con sección independiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.<sup>9</sup>

El Capítulo V (arts.21 y 22) de la LFE y el Capítulo V (arts. 31 a 35) del Decreto 211/97, de 30 de septiembre, de la Tesorería General del País Vasco regulan estas transferencias y subvenciones. La clasificación que podemos hacer es la siguiente:

1. Transferencias y subvenciones en favor de la Administración institucional

Las dotaciones que figuran en los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma en favor de organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y sociedades públicas se han de hacer efectivas conforme a las siguientes reglas:

a) las previstas para gastos corrientes, por períodos anticipados y en importes proporcionales a dichos períodos y a la dotación total, incluidas las

<sup>9</sup> Los gastos de la Universidad y los entes de naturaleza pública con sección independiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma tendrán una aportación por períodos anticipados y en importes proporcionales a dichos períodos y a la dotación total, incluida las modificaciones presupuestarias aprobadas hasta el momento.

modificaciones presupuestarias aprobadas hasta ese momento.<sup>10</sup>

b) las previstas para operaciones de capital, en el momento en que surja la necesidad de acometer pagos de esa naturaleza en el organismo de que se trate, previo cumplimiento de los requisitos reglamentarios.

2. Transferencias y subvenciones en favor de otros entes.

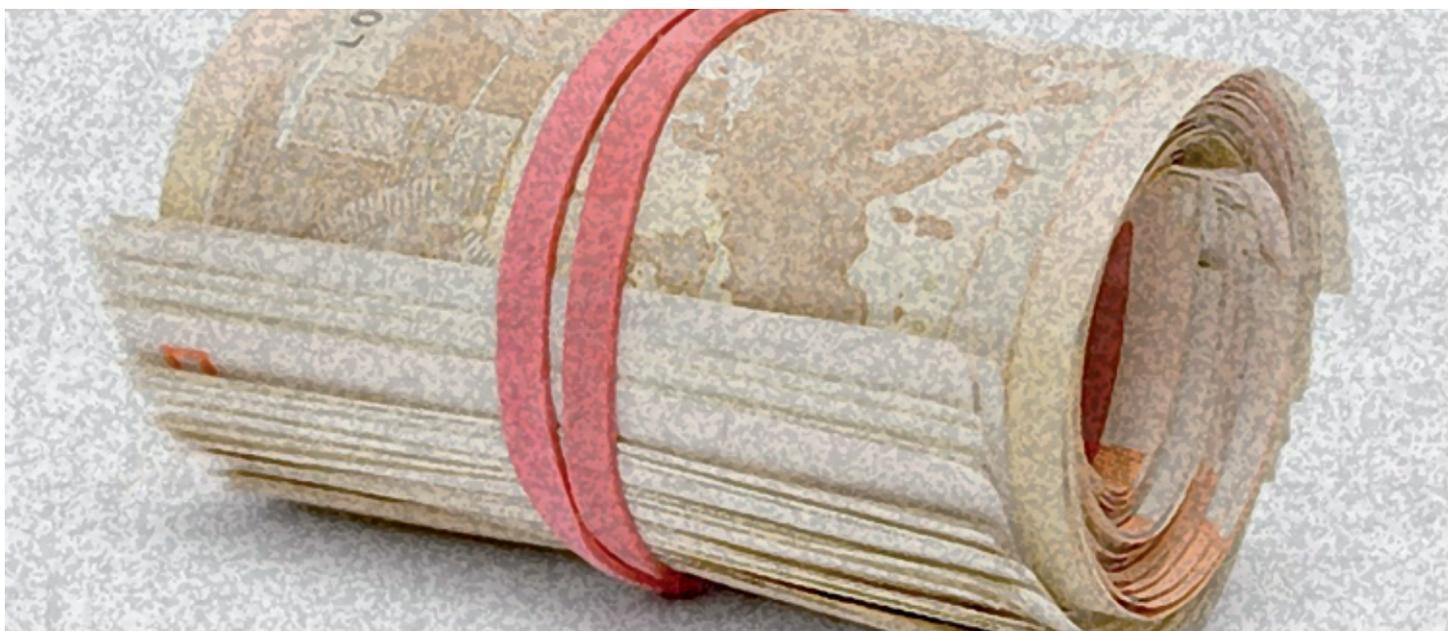
Las aportaciones de fondos correspondientes a la subvención global en favor de la Universidad del País Vasco o a los entes de naturaleza pública con sección independiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, se ha de efectuar por períodos anticipados y en importes proporcionales a dichos períodos y a la dotación total, incluidas las modificaciones presupuestarias aprobadas hasta ese momento.

Para el primer caso, se establece una subvención global en favor de la Universidad del País Vasco. Esta subvención se hace efectiva de la forma siguiente:

a) la parte correspondiente a gastos corrientes, en diez pagos, por importe equivalente a una décima parte de la dotación anual.

b) la parte correspondiente a subvención de capital en dos pagos, en los meses de enero y julio, por importe equivalente a la mitad de la dotación anual.

Para el segundo caso, las aportaciones de fondos correspondientes a subvenciones a los entes de naturaleza pública, con sección independiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, se efectuarán por trimestres anticipados, por importe equivalente a una cuarta parte de la dotación anual.



<sup>10</sup> El procedimiento viene fijado de la siguiente manera en el art. 34.1 y 2 del Decreto 211/97: 1.- Las dotaciones que, para gastos corrientes, figuran en los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma en favor de Organismos Autónomos, de Entes Públicos de Derecho Privado y de Sociedades Públicas, se harán efectivas por trimestres naturales anticipados, por importe equivalente a un cuarto de la dotación anual. 2.- Cuando la dotación en favor de un organismo, ente o sociedad a que se refiere el apartado anterior, sea, en importe anual, superior al 10 por 100 del presupuesto de gastos de la Administración de la Comunidad Autónoma se hará efectiva mensualmente, por importe equivalente a un doceavo de la dotación anual. En este caso, el Departamento competente en materia de tesorería podrá determinar que el pago se efectúe en más de una ocasión por mes, según los importes necesarios para sufragar los gastos de cada naturaleza.

La LFE establece una excepción referida al Parlamento Vasco, ya que las aportaciones se efectúan a medida que el Parlamento lo solicite.

En las transferencias y subvenciones a que hemos referido en este apartado se aplicarán las siguientes normas:

- El primer pago de cada ejercicio se efectúa una vez iniciado éste.
- Durante el período de prórroga presupuestaria, en su caso, se calculan según los importes objeto de prórroga y una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se recalculan dichos importes, incluyendo en la primer aportación que proceda la parte imputable a las aportaciones efectuadas con anterioridad.
- Las modificaciones presupuestarias de las dotaciones se prorratean, según su signo aritmético, en los pagos a efectuar con posterioridad a su aprobación.

## V. LA TESORERÍA GENERAL EN EL SISTEMA CONCERTADO

La Tesorería General del País Vasco se configura como un elemento articulador de primer orden en la actividad presupuestaria de la totalidad de la Hacienda Autónoma.

Afirmamos esto por dos cuestiones básicas en materia de Tesorería: la primera, por las funciones de lo que podemos denominar “Tesorería de la Hacienda Autónoma del País Vasco”. La Tesorería General va a desempeñar, en las relaciones y flujos financieros tanto internos, en el seno de la Hacienda Autónoma, como externos, con la Hacienda del Estado, así como los provenientes de la UE, unas funciones supra-institucionales en materia de Tesorería. La necesidad de coordinar los flujos institucionales externos a la Hacienda Vasca, como los relativos al cupo y a las provenientes de la UE, como los flujos internos, relativos a las aportaciones para financiar las instituciones comunes y transferencias provenientes del Estado, han hecho que la Tesorería General efectúe funciones que afectan al resto de Tesorerías.

La segunda, por la *vis expansiva* que presentan los acuerdos que efectúa la Tesorería General con las Entidades Financieras que operan en la CAPV.

### V.1. Funciones de Tesorería de la Hacienda vasca

Las razones que aportamos para sostener que la Tesorería General efectúa funciones supra-institucionales en el seno de la Hacienda vasca son las siguientes:

Entendemos que el sistema concertado otorga competencias materiales a favor de la Hacienda General del País y en concreto a su Tesorería General. En concreto el artículo 60 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del Concierto Económico, relativo al ingreso del cupo, establece que sean las Instituciones Comunes las que abonen a la Hacienda Pública del Estado la cantidad a ingresar por el cupo, en tres plazos iguales durante los meses de mayo, septiembre y diciembre de cada año. A mayor abundamiento el art.13 de la Ley 29/2007, de 25 de octubre, que aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, confirma esta competencia a favor de las Instituciones Comunes. El órgano competente de las Instituciones Comunes para el abono es la Tesorería General del País Vasco.

Por tanto, en base a los preceptos citados, los flujos financieros de carácter institucional derivados del Sistema Concertado entre la Hacienda Autónoma del País Vasco y la Hacienda del Estado no son competencia de las Tesorerías de las Instituciones de los Territorios Históricos (Haciendas Forales), sino de la Tesorería General de las Instituciones Comunes del País Vasco (Hacienda General del País Vasco). Ello implica que la gestión financiera de los flujos financieros externos de la Hacienda Autónoma del País Vasco los efectúa la Hacienda General del País Vasco. La determinación de esos flujos financieros se extrae del examen del Concierto Económico. En nuestra opinión resultan las siguientes competencias concretas:

#### A) Abono del cupo a la Hacienda del Estado

La función material de abono del cupo al Estado es competencia de la Hacienda General, en base a lo dispuesto por el art. 60 del Concierto y el art. 13 de la Ley Quinquenal 29/2007, citadas.

Los importes correspondientes cada Territorio Histórico se reciben en la Tesorería General del País Vasco del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco. Si bien esto no va a tener incidencia presupuestaria en la Hacienda General del País Vasco, sí va a suponer una función de gestión financiera unitaria y centralizada de las Instituciones Comunes del País Vasco en materia concertada. Esto es debido a que el pago del cupo a la Hacienda del Estado es único y no son tres, uno por cada Territorios Históricos. Ingresadas por cada una de las Haciendas forales su contribución al cupo, con carácter previo a los plazos previstos, en la Tesorería General, será la Hacienda General del País Vasco la competente para abonar el cupo global del País Vasco a la Hacienda del Estado.

#### **B) Ajustes derivados del cupo**

Los ajustes derivados del cupo se efectúan a través de la Hacienda General, en base al art. 53 y 54 del Concierto y 14.2 de la Ley Quinquenal 29/2007.

En el esquema general del sistema financiero del cupo hemos señalado que este ajuste no forma parte del cálculo del Cupo. Son cantidades recaudadas por la Hacienda del Estado corresponden al País Vasco. Para regularizar esta situación se efectúa un ajuste consistente en la transferencia del importe resultante de la recaudación del Estado por el IVA. La asignación a la Hacienda General del País Vasco de las competencias relativas a la relación financiera entre el País Vasco y el Estado, relativas al cupo, se extiende a la relación inversa. Esto es, los flujos financieros de la Hacienda del Estado hacia las Haciendas Forales se efectúan, también, a través de la Hacienda General del País Vasco. Así, los importes correspondientes procedentes del Estado en relación con el ajuste a la recaudación del IVA se reciben en la Tesorería General del País Vasco. Este importe es distribuido por la Hacienda General del País Vasco entre las Haciendas Forales.

#### **C) Transferencias**

Hasta el 31 de diciembre de 2001, bajo la Ley 12/1981, de Concierto Económico, las transferencias de la Administración del Estado, procedentes de la Tesorería General de la Seguridad Social (INSALUD e INSERSO), las transferencias no periódicas de la Administración del Estado por convenios, acuerdo o asuntos pendientes, que afectan a todos los subniveles de la Hacienda Autónoma del País Vasco se contabilizaban en la Tesorería General de la Hacienda General del País Vasco.

En función de las competencias establecidas en la LTH se producirá una nueva transferencia desde la Tesorería General a las correspondientes Tesorerías Forales, al objeto de dotar las competencias de los servicios que efectivamente gestionan. Tal es el caso de las transferencias de crédito correspondientes al INSERSO que corresponde su gestión a las Instituciones Forales.

A partir del 1 de enero de 2002, por efectos del art. 56.2 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo de Concierto Económico, del cupo correspondiente a cada Territorio Histórico se deben restar por compensación, en la parte imputable al País Vasco, en relación a los ingresos que financian las funciones y servicios traspasados al País Vasco en materia sanitaria y de servicios sociales de la Seguridad Social y que, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, eran satisfechos al País Vasco mediante transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, por aplicación de lo previsto en el régimen presupuestario regulado en los Reales Decretos 1.536/1987, de 6 de noviembre; 1.476/1987, de 2 de octubre; 1.946/1996, de 23 de agosto, y 558/1998, de 2 de abril.

#### **D) Ingresos interinstitucionales del País Vasco**

Los proyectos interinstitucionales del País Vasco, es decir, la financiación de acciones conjuntas como el Fondo de Cooperación y Desarrollo, los Convenios de colaboración y cooperación con Ayuntamiento y Diputaciones, así como los intereses de demora consecuencia de aplazamientos de las aportaciones de las Haciendas Forales, se contabilizan como ingreso



en el presupuesto de la Tesorería de la Hacienda General del País Vasco.

#### **E) Ingresos interinstitucionales de la UE**

Por último, las transferencias de Fondos de Cohesión procedentes de la Unión Europea y las Iniciativas Comunitarias que afectan a todos los subniveles de la Hacienda Autónoma del País Vasco se contabilizan en la Tesorería General de la Hacienda General del País Vasco.

Estos recursos procedentes de la Unión Europea se ingresan en la Hacienda General del País Vasco, a través de su Tesorería General. La contabilización de estos fondos sigue el criterio del devengo, considerándose como fecha de devengo el momento en que la Comisión de la UE aprueba las transferencias de la ayuda solicitada o, en su defecto, la solicitud por parte de la Hacienda General del País Vasco el pago de la misma.

Esto quiere decir que la Hacienda General contabiliza estos recursos cuando la Comisión Europea aprueba el pago, esto es, con independencia del momento en que se produzca su ingreso efectivo en la Tesorería General de la CAPV. Así, la Hacienda General procede a la contabilización presupuestaria de los fondos de la que sean destinatarias las Instituciones Comunes, mientras contabiliza extrapresupuestariamente aquéllas que se van a transferir a las Haciendas Forales.

Por tanto, desde el punto de vista de la regulación jurídica relativa a los procedimientos internos de distribución de estos flujos provenientes de las Instituciones Europeas hay que decir que se ha caracterizado por una ausencia de regulación y por el protagonismo casi absoluto de la Hacienda General en su tramitación y distribución entre las Haciendas Forales.

#### **V.2. Condiciones financieras del Sector Público Vasco**

El Gobierno Vasco, representado por la Dirección de Finanzas del Departamento de Hacienda y la Tesorería y a la sazón responsable de la Tesorería General del País Vasco, suscribe un acuerdo con los representantes de la Banca Privada, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Créditos que operan en la CAPV, con el objeto de fijar las condiciones financieras que regirán para el Sector Público Vasco durante el ejercicio presupuestario de que se trate.

La estructura de los acuerdos es similar en los sucesivos ejercicios y consta de una serie de cláusulas que hacen referencia a: Entidades Públicas incluidas, Entidades Financieras incluidas, condiciones de operaciones pasivas, transferencias y otras operaciones, condiciones de operaciones activas, convenios para pequeñas y medianas empresas, liquidaciones semestrales de intereses y entrada en vigor. Además suele incluir anexos relativos a la relación de orga-

nismos, entes y sociedades incluidas y a las entidades financieras incluidas.

También se fijan las condiciones de la remuneración de los saldos de pasivo ha sido diversa en función del tipo de ente de se trate, así como las condiciones especiales en relación a las transferencias y otras operaciones como las relativas a las comisiones sobre las órdenes de transferencia realizadas por las entidades incluidas en el Acuerdo y las órdenes de transferencias entre cuentas el Gobierno Vasco

Por otro lado, en el caso de los Entes Públicos y Sociedades Públicas su endeudamiento se limita a las cifras establecidas en sus presupuestos

anuales. Además requieren autorización expresa del Departamento de Economía y Hacienda para cualquier operación de endeudamiento nueva o la disposición de líneas abiertas en ejercicios anteriores.

La liquidación de interés a favor de las entidades Públicas incluidas en el acuerdo sobre los saldos en cuentas corrientes se liquida por las Entidades Financieras con referencia a períodos coincidentes con los semestres naturales.

La Dirección de Finanzas del Departamento Economía y Hacienda debe comunicar con anterioridad a la fecha de vencimiento del período del tipo aplicable a las operaciones de pasivo.

## BIBLIOGRAFÍA

**Bayona de Perogordo, J.J./ Soler Roch, M<sup>a</sup>. T.** *Temas de Derecho Presupuestario y Compendio de Derecho Financiero.*

**De la Hucha Celador, F.** *Introducción al Derecho Presupuestario de la Comunidad Foral de Navarra.*

**Martínez Lago, M. A.:** *Manual de derecho presupuestario.*

**Palao Taboada, C.:** *Derecho Financiero y Tributario.*

**Sainz de Bujanda, F.** *Lecciones de Derecho Financiero,* Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 1979.