

# Riesgos en los ingresos públicos con especial referencia a las dificultades de gestión y seguimiento de los derechos pendientes de cobro.



María Luisa Martínez Nieto  
Elisa Orellana Hidalgo  
Cámara de Cuentas de Andalucía

Revista Auditoría Pública nº 87. Junio 2026. Páginas: 123-135

**Resumen:** La relevancia de una adecuada gestión de los ingresos públicos es indudable: permite financiar las actividades en las que se materializan las políticas públicas que tienen impacto en la ciudadanía, afectan a la renta disponible de todos y pueden generar déficit público, afectando a la sostenibilidad y estabilidad de todo el sistema financiero público.

Es importante destacar que, desde el inicio, en los presupuestos, los ingresos públicos son una estimación, mientras que el gasto público tiene carácter limitativo y vinculante. Además, el gasto público está sometido a control previo de legalidad, financiero y eficacia de las Intervenciones, mientras que, en el caso de los ingresos públicos, los distintos órganos de control interno se limitan a la toma de razón en contabilidad y su control se reduce a un control financiero posterior.

Igualmente, si existen fallos en el procedimiento de recaudación del ingreso público se pueden generar déficit de caja en la administración, afectando al pago de las obligaciones comprometidas.

El interés de la comunicación reside en realizar una evaluación de riesgos de los ingresos públicos materializados en deficiencias de control interno de los derechos pendientes de cobro, con cifras y antigüedad elevadas. Se realiza un análisis de los sistemas de seguimiento y control aplicados a los distintos derechos pendientes de cobro recogidos en las cuentas generales y de su posible efecto en el remanente de tesorería, todo ello conforme al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) mediante la utilización de técnicas de auditoría.

**Palabras Clave:** ingresos y gastos públicos, riesgos, derechos pendientes de cobro, saldos dudoso cobro, remanente de tesorería.

**Abstract:** There is no doubt about the importance of proper management of public revenues: they fund public policies; these policies affect citizenship, affect everyone's disposable income, and may result in a public deficit, thereby affecting the sustainability and stability of the entire public financial system.

It should be clear that, from the outset, in the budget, public revenue is an estimation, whereas public expenditure is binding and restrictive. Furthermore, public expenditure is subject to prior legal, financial, and effectiveness checking by the Public Internal Audit Offices. However, in the case of public revenue, prior internal public control is limited to recording it in the accounts, and their control is restricted to ex-post financial checks.

Similarly, if there are failures in the recovery procedure, this can lead to cash deficits, affecting the payment of committed obligations.

The purpose of this paper is to carry out an evaluation of public revenues risk realised on internal control deficiencies account receivables, which are characterised by high and overdue figures. The monitoring and evaluation systems of the accounts receivable recorded in the General Account are analyzed in order to ensure compliance with the legal system and the principle of sound financial management (efficiency, effectiveness, and economic) through auditing techniques.

**Keywords:** Public revenues and expenditure, risks; entitlements to be collected, doubtful debts, treasury surplus.

## 1. Introducción.

El desarrollo de una cultura interventora de los ingresos públicos es uno de los principales retos a los que se enfrentan las Instituciones de Control externo (Tribunal de Cuentas y órganos de control externo de las Comunidades Autónomas) en la actualidad.

Recientemente, se ha publicado, el 11 de diciembre de 2024, la GPF-OCEX 1971: *Guía de auditoría del área de ingresos por tributos* en la que se pone de manifiesto que, en esta área, los riesgos inherentes son típicamente altos ya que son el resultado de la agregación de un gran número de transacciones de importes muy variados, que se gestionan con sistemas de información cada vez más complejos, automatizados e integrados.

Cuando el alcance de una fiscalización esté limitado a la auditoría de los ingresos, aunque no se diga expresamente, se debe entender incluido en ese alcance la auditoría de las cuentas de derechos pendientes de cobro y remanente de tesorería. Por esta razón la planificación y ejecución de la auditoría de estas áreas debe realizarse siempre de forma conjunta y coordinada.

## 2. Asimetrías entre ingresos y gastos públicos.

El artículo 1.1 de la Constitución Española, indica que *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*. Estado social que se financia a través de los ingresos públicos, que se pueden definir como la cantidad de dinero obtenida por el Estado y demás entes públicos con la finalidad de financiar los gastos públicos.

Concepto amplio en el que se incluyen una gran variedad de ingresos públicos de diferente naturaleza, tributos, precios públicos, ingresos crediticios, ingresos patrimoniales, entre otros. Por tomar una referencia, aproximadamente el cincuenta por ciento de los ingresos públicos se corresponden con **ingresos tributarios**. A modo de ejemplo, según la Cuenta General de 2023 de la Junta de Andalucía, los ingresos tributarios suponen el 47,88% de los ingresos totales de la Comunidad, y en un 99% pertenecientes a la Junta de Andalucía (el resto de sus entes instrumentales). En el Estado los tributos suponen el 70% aproximadamente.

Como se ha indicado, la finalidad principal del ingreso público es la de financiar el gasto público, quedando recogida en el artículo 31 de la Constitución Española, *todos los españoles contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos*. Los gastos públicos son el conjunto de recur-

sos financieros con los que cuenta el Estado para la adquisición de bienes y prestación de servicios, como principal instrumento de políticas públicas, como educación, sanidad, prestaciones de desempleo, etc. Gasto público regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en adelante LGP. El gasto público es la concreción del Estado social español.

El citado artículo, también recoge que **todos** los españoles están obligados a contribuir, es una **obligación legal** que se materializa en los ingresos tributarios, regulados en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Desde el punto de vista del ingreso público tributario, la Administración Pública actúa en un plano vertical (por encima del ciudadano) con potestades y facultades propias para hacer velar por su cumplimiento y recaudación:

- A nivel estatal gestionados por la Agencia Estatal Tributaria (AEAT).
- y a nivel andaluz por la Agencia Tributaria de Andalucía (ATRIAN) para ingresos tributarios propios y cedidos del Estado. En las distintas Comunidades Autónomas tienen sus propias Agencias especializadas o Direcciones Generales en las Consejerías.

Estas dos ramas, ingreso y gasto público constituyen la actividad económico-financiera del sector público, que se regulan en lo que se ha denominado Derecho Financiero, y constituyen la base de las finanzas públicas.

### 2.1. Asimetrías en la planificación.

Es por ello, y como para toda buena gestión, antes de la ejecución, es necesario una buena planificación, que en los ingresos y gastos públicos se realiza mediante el **presupuesto**. Tanto en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía), en la LGP y en el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante, TRLGHPJA), se indica que, los presupuestos recogen las obligaciones que como máximo pueden reconocer, y los derechos que prevean liquidar. Es decir, en el presupuesto, los ingresos públicos son una estimación, mientras que el gasto público tiene carácter limitativo y vinculante.

### 2.2. Asimetrías en la ejecución y en el control interno.

La comprobación de que todo se ha hecho conforme a la normativa y a lo planificado, revisando y haciendo segui-

miento tanto de la planificación a través del presupuesto como de su ejecución, en las finanzas públicas se estructura a través del control, interno de las intervenciones y externo a través del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externos (OCEX).

En el caso del control interno del ingreso público, y según la normativa vigente, a nivel estatal los ingresos públicos están sometidos a toma de razón en contabilidad por la intervención y control financiero permanente, mientras que los ingresos tributarios gestionados por la AEAT únicamente a control financiero permanente. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, los ingresos públicos, tanto tributarios como no tributarios, están sometidos a control financiero posterior, que puede ser permanente cuando lo disponga la Intervención General.

Por el contrario, la aprobación del gasto, su compromiso y el reconocimiento de las obligaciones, está sometido a fiscalización previa e intervención.

Por tanto, al igual que ocurría en el resto de las fases, nos encontramos ante una **asimetría** en el control de gastos e ingresos, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, los gastos se revisan o fiscalizan a priori, previamente a su ejecución, mientras que los ingresos se revisan a posteriori, con un control financiero permanente o posterior o auditoría pública. Este matiz se traduce en que los gastos pueden paralizarse previamente a su realización

si no son conforme a la ley, pero los ingresos sólo se revisan a posteriori para proponer mejoras y exigir responsabilidades. En los ingresos no se puede parar la recaudación a priori si no son conforme a la ley, a pesar del plano vertical con el que actúa la administración.

También es importante señalar que, según el artículo 39 del Decreto 4/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Tributaria de Andalucía, *la Agencia estará sujeta al control financiero permanente ejercido por la Intervención General de la Junta de Andalucía*. La actuación de la Agencia se produce con arreglo al contrato plurianual de gestión y plan de acción anual. Concretamente, en el contrato plurianual de gestión de 2023 a 2025 la Consejería de Hacienda, marca objetivos de ejecución del estado de ingresos del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Hay que destacar pues, que el control de la actuación recaudadora de ATRIAN es permanente, y se realiza conforme a ingreso contable y no conforme a su recaudación, aspecto que afecta muy directamente a la gestión de cobro de dichos ingresos, y a los derechos pendiente de cobro de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En conclusión, existe una asimetría en las finanzas pública en la planificación o previsión del presupuesto, ejecución, y revisión o control de los ingresos y gastos públicos (Gráfico 1).

■ Gráfico 1. Asimetrías entre ingresos y gastos públicos.



Fuente: elaboración propia

### 2.3. Asimetrías en el control externo.

La principal función del Tribunal de Cuentas y los OCEX es la función fiscalizadora, recogidas en todas sus leyes de creación, que se puede definir como la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, o lo que es lo mismo, de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos, tanto en ingresos como en gasto. El resultado de las fiscalizaciones se expone mediante informes anuales o especiales que son elevados a los respectivos órganos parlamentarios según corresponda.

En general, todos los OCEX cuentan con informe recurrente y anual de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma y de la contratación pública, incluidos en los diferentes Planes de Actuación Anuales, pero no tienen entre sus auditorías periódicas ninguna sobre el ingreso público a pesar de su mayor riesgo debido a las asimetrías regulatorias existente en el control durante su planificación, ejecución y control.

Para profundizar en este análisis, se ha realizado una búsqueda en la página de informes de ASOCEX, de informes dentro del área de ingreso y gasto público. Como palabras claves:

- Área de ingreso público; ingreso y recaudación, impuesto, tasas y tributos.
- Área de gasto público; gasto, contratación y subvenciones.

Una vez eliminadas las duplicidades entre las diferentes

búsquedas, el cuadro 1 refleja los siguientes resultados obtenidos:

■ Cuadro 1.  
Resultado búsqueda en informes ASOCEX.

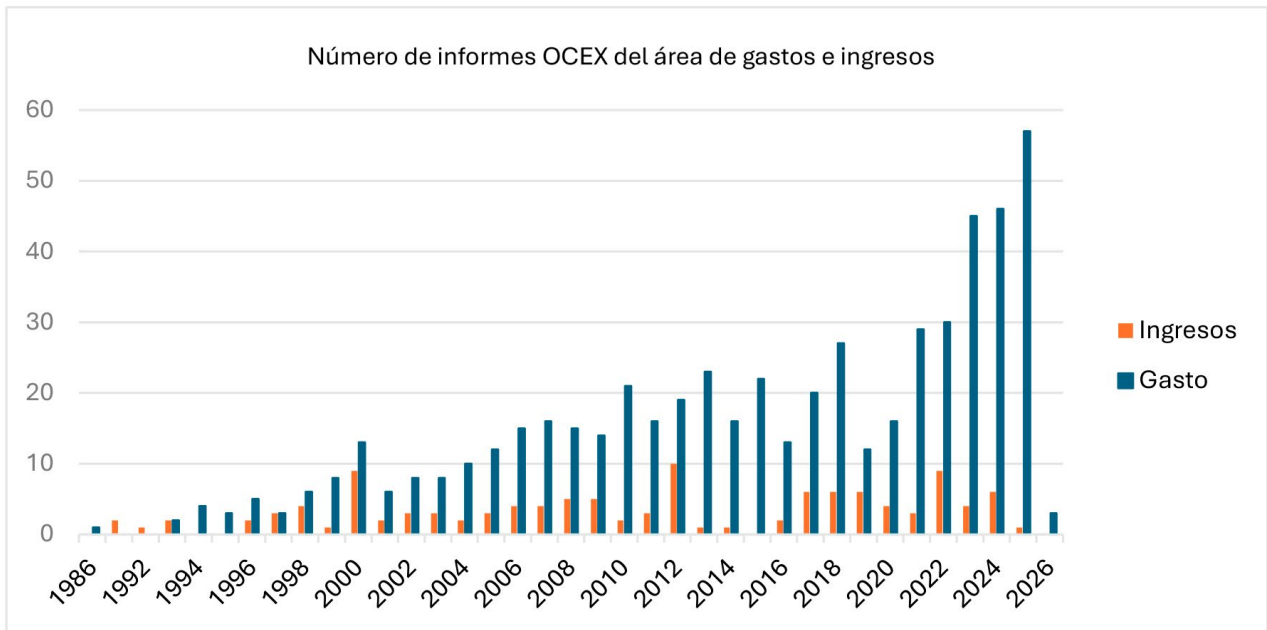
Palabras claves	N.º Informes
Impuesto	20
Ingresos	46
Recaudación	9
Tasas	12
Tributos	32
Gasto	141
Contratación	269
Subvenciones	154
<b>Total</b>	<b>683</b>

Fuente: elaboración propia

Del total de informes OCEX que contiene la web (7.206 informes), los que contienen las citadas palabras claves suponen un 9,5%. De los 683 informes, 118 son del área de ingresos (17,3%) y 565 del área de gastos (82,72%). A continuación, se muestra el Gráfico 2 que analiza la evolución histórica del número de informes dentro del área de gastos e ingresos de los OCEX:



**Gráfico 2.**  
Evolución del número de informes por OCEX del área de gastos e ingresos.



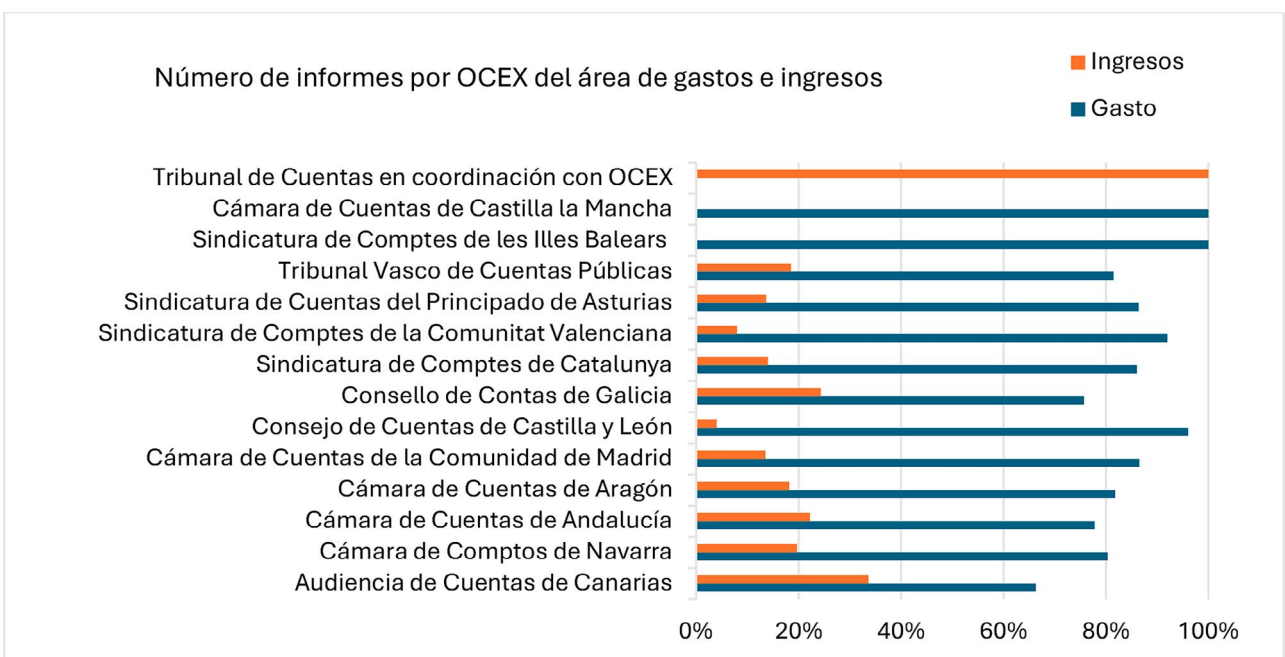
Fuente: elaboración propia

Existe una tendencia creciente del número de informes de los OCEX dentro del área de gastos, mientras que, en el área de ingresos no se observa ningún patrón. Igualmente se observa cómo el número de informes OCEX en el área de gastos se ha incrementado en la última

década, no así el de los ingresos.

En el siguiente gráfico (Gráfico 3), se representa el porcentaje de informes por OCEX del área de ingresos y gastos:

**Gráfico 3.**  
Número de informes por OCEX del área de gastos e ingresos.



Fuente: elaboración propia

Se detecta un caso anómalo en la *Fiscalización sobre los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas*, puesto que es el único informe conjunto con el Tribunal de Cuentas sobre las áreas que aparece en el buscador.

Suprimiendo la anomalía detectada, el resto de los OCEX mantiene el mismo patrón porcentual detectado a nivel global, aproximadamente un 80% de gastos y 20% de ingresos. Por encima del 20% de informes dentro del área de ingresos están; Audiencia de Cuentas de Canarias con un 33,7%, el Consello de Contas de Galicia con un 24,3% y la Cámara de Cuentas de Andalucía con un 22,2%.

Con la reciente aprobación, el 11 de diciembre de 2024, de la Guía de auditoría del área de ingresos por tributos se pone de manifiesto la preocupación de los OCEX para homogeneizar los procedimientos de auditoría en la revisión de los ingresos y, con ello, facilitar y servir de guía y de ayuda en la fiscalización del área.

Por último, hay que destacar que estas asimetrías están apoyadas externamente con asimetrías de cultura interventora entre el gasto y el ingreso público de diferentes actores sociales. Desde un punto de vista sociológico el concepto de ingreso público se asocia a tributación y se percibe como una merma de la renta, pero no se cuestiona. Sin embargo, en el gasto público existe más interés social en su revisión pues se concibe como un menoscabo.

Por todo lo anterior, se podría afirmar que, a nivel de informes OCEX, también existe una asimetría en la fiscalización dentro del área de ingresos y gastos; los gastos están incluidos en fiscalizaciones periódicas y recurrentes, mientras que los ingresos no, y el reparto entre fiscalizaciones del área de gastos e ingresos responde a la proporción 80%/20%, respectivamente.

### 3. Riesgos en los ingresos públicos.

Esta revisión y control de los ingresos generalmente se realiza a través de la auditoría pública que se centra en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, y el resultado se recoge en informes o memorias.

Todas las auditorías comparten una estructura común; fase de planificación de la auditoría, riesgos y materialidad, fase de ejecución, fase de informe, y fase de seguimiento de recomendaciones.

Estas fases de auditoría se concretan en cada una de las áreas de auditoría, que, en el caso de los ingresos públicos y para normativa OCEX, se ha desarrollado en la reciente publicación del 11 de diciembre de 2024 de la Guía de auditoría del área de ingresos por tributos.

El riesgo de auditoría es el riesgo de que el auditor exprese una opinión de auditoría inadecuada cuando los estados financieros contengan incorrecciones materiales. Es una función del riesgo de **incorrección material** (riesgo inherente y riesgo de control) y del **riesgo de detección**.

El objetivo del auditor es identificar y valorar los **riesgos de incorrección material**, debida a fraude o error, tanto en los estados financieros como en las afirmaciones con la finalidad de proporcionar una base para el diseño y la implementación de respuestas a los riesgos valorados de incorrección material (NIA-ES-SP 1315R; GPF-OCEX 1315R).

El auditor diseñará y aplicará procedimientos de valoración del riesgo con el fin de obtener evidencia de auditoría que proporcione una base adecuada para:

- la identificación y valoración de los riesgos de incorrección material, debida a fraude o error, tanto en los estados financieros como en las afirmaciones contenidas en estos;
- y el diseño de procedimientos posteriores de auditoría de conformidad con la NIA 330.

Para los riesgos identificados de incorrección material en las **afirmaciones**, el auditor valorará el **riesgo inherente** valorando la probabilidad de ocurrencia y la magnitud de la incorrección.

El auditor determinará si alguno de los riesgos de incorrección material valorados es un **riesgo significativo**.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el área de ingresos ha sido tradicionalmente un área susceptible de **riesgo de fraude** (manipulación indebida de liquidaciones, sustracción de efectivo cobrado de liquidaciones, entre otros). Estos riesgos quedan definidos en la primera fase de planificación.

Al analizar el proceso de gestión se deben identificar, en cada una de sus fases, los riesgos inherentes existentes en las afirmaciones, valorarlos, elaborar el espectro de riesgo inherente y determinar aquellos riesgos que se considerarán significativos. (Gráfico 4).

■ Gráfico 4.  
Riesgos inherentes en las afirmaciones.



Fuente: elaboración propia

Valorar el riesgo inherente sin tener en cuenta los controles de la entidad, ayuda a evitar, por ejemplo, realizar valoraciones de riesgo inherente inadecuadamente bajas basadas en supuestos o en la confianza excesiva de que los controles funcionan de manera eficaz, sin haber evaluado el diseño y probado la eficacia operativa de dichos controles.

Destacamos la **legalidad** de manera transversal en todas y cada una de las fases del proceso, es decir, si se ha cumplido la legalidad vigente en la gestión de los ingresos.

En la fase de **liquidación** el riesgo es alto en el cumplimiento de la **exactitud**.

- Falta de integridad o errores de transmisión de datos en el padrón.
- Elaboración de las listas cobratorias y liquidaciones con inadecuados tipos impositivos o exenciones.
- Ausencia de aprobación de las listas cobratorias o falta de competencia.
- No identificación correcta de los hechos imposables que dan lugar a una obligación tributaria o no se revisan autoliquidaciones que pueden con-

tener incumplimientos de normativa vigente.

En la fase de recaudación el riesgo principal es la **completitud**. Y en algunos casos corte de operaciones y exactitud.

- No realización de las notificaciones en tiempo y forma, lo cual, podrá dar lugar a la prescripción del derecho.
- Recaudación en vía voluntaria y ejecutiva sin adecuado control de cobros y sin registro contable adecuado.
- Providencias de apremio no dictadas de todas las deudas no satisfechas en periodos voluntarios o por órganos sin competencia o con retraso.
- Aplicación de recargos en ejecutiva porque no se calculan desde la fecha del periodo fin de voluntaria.
- Reposición a voluntaria de recibos que no cumplan los requisitos legales.
- Aplazamientos y fraccionamientos no aprobados con los requisitos incluidos en la normativa o por personas sin competencia para ello.

En la fase de **anulación** el riesgo principal es la **completitud** y **legalidad** igualmente y el corte de operaciones.

- Bajas de liquidaciones en voluntaria y en ejecutiva que no cumplen los requisitos legales o que no se autorizan por órganos competentes.
- Inadecuada gestión de insolvencia del deudor a través del seguimiento de los procedimientos concursales.
- Devolución de ingresos indebidos que no cumplen la normativa vigente o con retrasos que provocan un coste para la administración.
- Gestión y seguimiento de derechos liquidados que han sido recurridos administrativa o judicialmente y están en proceso de ser resueltos o no introducidos en el sistema la resolución del recurso, lo que genera prescripciones no controladas.

En la fase de **contabilización** y **conciliación** las afirmaciones de **clasificación** y **presentación**.

- La contabilización de todos los ingresos, tanto en periodo voluntario como en ejecutiva, desde que nace el derecho a recaudar de la Administración.
- Falta de conciliación periódica de saldos de deudores tributarios por personal independiente.
- No se elabora un informe de revisión sobre los ingresos liquidados, bajas, cobrados y contabilizados, de los periodos de recaudación.
- No existe segregación de funciones para la introducción y modificación de datos en las tablas de periodos de cobro de voluntaria.
- La falta de datos íntegros y fiables de los ingresos gestionados por el gestor. Ello debido a la ausencia de procedimientos y normativa interna, que indiquen cómo se incorporan a contabilidad las liquidaciones de ingresos, registros manuales sin verificaciones posteriores, la ausencia de aplicaciones informáticas de gestión auxiliares que realicen validaciones en el momento del registro contable, etc.

Como consecuencia de ello, el riesgo de control y de detección son elevados en esta área.

Si bien el auditor siempre está obligado a valorar el riesgo inherente, solo se exige valorar el riesgo de control si se tiene previsto probar la eficacia operativa de los controles o cuando los procedimientos sustantivos por sí solos no

proporcionan suficiente evidencia de auditoría a nivel de afirmación.

La identificación de los riesgos en el área de gestión tributaria se ve influenciada por el conocimiento por parte del auditor del sistema de control interno de la entidad, en particular la evaluación e identificación de deficiencias en los controles indirectos creados por la entidad para mitigar los riesgos inherentes enumerados anteriormente.

El grado de digitalización de la entidad, además de a los riesgos inherentes, afecta a la forma en que debe realizarse el conocimiento del sistema de control interno y de sus componentes, a la valoración de los riesgos de control y al tipo de pruebas que se pueden realizar de los controles automatizados.

En la nueva NIA-ES 315R se definen los riesgos derivados de la utilización de TI como:

- la exposición de los CPI a un diseño o un funcionamiento ineficaces, o
- riesgos para la integridad de la información (es decir, la completitud, exactitud y validez de las transacciones y demás información) en el sistema de información de la entidad, debido a un diseño o a un funcionamiento ineficaz de los procesos de TI de la entidad.

En este contexto se hace imprescindible el empleo de los Controles generales de tecnología de la información (CGTI) y Controles de procesamiento de información (CPI), ya que afectan a las afirmaciones y en especial a la legalidad y ocurrencia. La no existencia de controles robustos para garantizar la integridad de la interfaz entre la aplicación de ingresos y recaudación y la de contabilidad permite la manipulación de datos afectando la exactitud de las liquidaciones y el registro contable; afecta al Mantenimiento de los datos maestros y la Gestión de usuarios, permisos, entradas y salidas, y en definitiva debilita la capacidad para dar continuidad del servicio en caso de ataques, caídas de redes, etc. Debilidades de acceso y seguridad pueden llevar a concesiones indebidas por agentes no autorizados afectando a la validez de las operaciones.

Por último, la comparativa del RIM dentro del área de gastos e ingresos públicos arroja una disparidad relevante en el componente de control (Gráfico 5):

- ambas tienen un riesgo inherente significativo debido a que se encuentran próximos al límite superior del espectro de riesgo inherente,
- el **riesgo de control** en el área de ingreso es

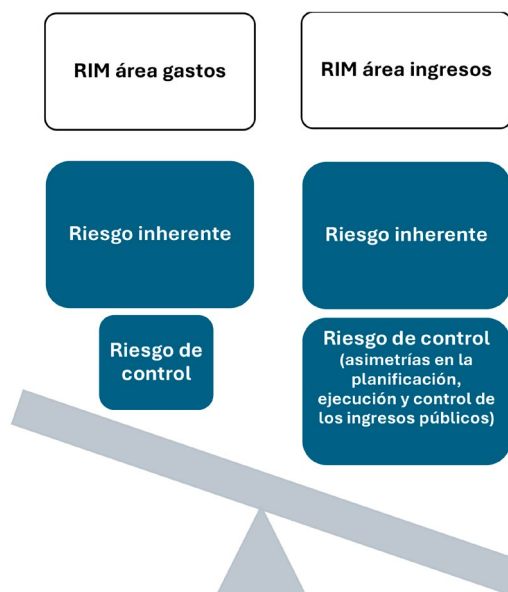
sustancialmente más elevado que en el área de gastos debido a las asimetrías expuestas en el apartado anterior.

Por consiguiente, el riesgo de detección del auditor en el área de ingreso es más elevado, lo que conlleva a la necesidad de aplicar un mayor número de procedimientos

de auditoría para poder obtener evidencia suficiente y adecuada.

Lo expuesto anteriormente suscita un debate técnico sobre la **readecuación del plan anual de auditoría**, sugiriendo un incremento en el número de fiscalizaciones dentro del área de ingresos.

■ Gráfico 5.  
Comparativa RIM área gastos e ingresos.



Fuente: elaboración propia

#### 4. Riesgos en los derechos pendientes de cobro.

Hay que tener presente que las cuentas de ingresos están íntimamente relacionadas con las de deudores, de tal forma que la evidencia de auditoría que respalde las primeras también sirve para soportar las segundas y viceversa. De la misma manera, las deficiencias de control interno dentro del área de ingresos se reflejan en gran medida en un gran número de saldos pendientes de cobro con una elevada antigüedad.

Con todo ello, los riesgos en el área de ingresos tienen un **efecto directo** en los riesgos de los **derechos pendientes de cobro**.

A continuación, se citan algunos ejemplos concretos de los riesgos en las **afirmaciones** de los derechos pendientes de cobro:

- **Existencia:**
  - El reconocimiento contable del derecho pendiente de cobro no se efectúa de forma simultánea a la emisión del acto administrativo por parte del órgano competente.

te de cobro no se efectúa de forma simultánea a la emisión del acto administrativo por parte del órgano competente.

- Errores en las notificaciones de liquidaciones a los sujetos pasivos que provocan anulaciones o bajas.
- **Exactitud:**
  - Deficiencias en el correcto reconocimiento de intereses de demora y recargos (5%, 10% o 20% según corresponda).
  - Sobrevaloración por duplicidades en derivaciones de responsabilidad solidaria o subsidiaria.
  - Inadecuado registro de las devoluciones de ingresos indebidos.
  - Mantenimiento de saldos pendientes de cobro con antigüedad superior a cuatro años, sin justificar la existencia de actos interruptivos de prescripción, o sin la correspondiente provisión individualizada por insolvencias.
- **Compleitud:**
  - No se registran las bajas de los derechos pendientes de cobro.

dientes de cobro al omitirse la actualización de las sentencias judiciales firmes que anulan liquidaciones, o tras la concesión de aplazamientos y fraccionamientos con diferentes anualidades futuras.

- Deficiente gestión y coordinación de usuarios, perfiles y órganos implicados en la recaudación de los derechos pendientes de cobro en las aplicaciones. En la Administración de la Junta de Andalucía, la recaudación en periodo voluntario de determinados ingresos (como sanciones o reintegros de subvenciones) corresponden a las consejerías y entidades instrumentales, mientras que en período ejecutivo y en el procedimiento de apremio recaen en la Agencia Tributaria de Andalucía. La falta de automatización, coordinación e integración de los sistemas informáticos en relación con el traspaso de expedientes provoca paralizaciones en los procedimientos, elevando el riesgo de prescripción de los derechos pendientes de cobro.
- **Clasificación:**
  - Incapacidad de los sistemas para identificar los saldos de derechos pendientes de cobro con entidades del grupo o perímetro de consolidación, lo que imposibilita la posterior conciliación y eliminación contable.
  - Incorrecta clasificación de los derechos pendientes de cobro que no distinguen la naturaleza jurídica del mismo, dificultando el correcto funcionamiento de los controles automáticos sobre el cómputo de plazos de prescripción específico para cada caso.
- **Derechos y obligaciones:**
  - Asimetrías en las compensaciones de oficio entre entes públicos. En contabilidad se da de alta/baja el derecho de cobro sin asegurar el registro simultáneo de la obligación de pago pendiente/compensada. Por ejemplo, compensación de tributos autonómicos y locales (IBI).
  - Riesgo de pérdida de titularidad y control de la cartera de deudores cuando se produce la extinción, cesión o delegación de competencias entre entes instrumentales de la Administración.
  - Pérdida de la pista de auditoría en anulaciones y bajas. Inadecuado soporte documental jurídico que las soporta.
  - Falta de mecanismos de alerta y seguimiento que garanticen la exigibilidad de los derechos pendientes de cobro cuando el sujeto pasivo está inmerso en un concurso de acreedores en liquidación o en convenio de acreedores.
  - Inacción en la declaración de deudores fallidos y créditos incobrables, imposibilitando la apertura

de expedientes de derivación de responsabilidad.

- **Presentación:**

- La atomización de los saldos deudores, unida a las rigideces de los sistemas de información, dificulta la gestión y depuración individualizada de los mismos.
- Errores en la interfaz existente entre los sistemas de gestión tributaria y contable pueden provocar descuadres y saldos incorrectamente reflejados en las Cuentas Anuales.

## 5. Riesgos en el remanente de tesorería.

### 5.1. Remanente de tesorería.

Además, los derechos pendientes de cobro son de vital importancia pues afectan al **remanente de tesorería**.

El Remanente de tesorería refleja la situación de liquidez de la entidad al cierre del ejercicio, que se encuentra disponible para financiar gastos, resultando un indicador muy importante para valorar la solvencia financiera a corto plazo.

El Remanente de tesorería se obtiene como suma de los fondos líquidos más los derechos pendientes de cobro, deduciendo las obligaciones pendientes de pago y agregando las partidas pendientes de aplicación. En síntesis, es el indicador que presenta la situación financiera de la entidad si, a 31 de diciembre, tuviese que pagar todas sus deudas con sus recursos a corto plazo. (Gráfico 6).

El estado del remanente de tesorería pretende reflejar, a través de saldos en cuentas, la posición neta de caja anual de la entidad o el ahorro anual. Es por ello, que el remanente de tesorería total se ajusta con:

- los saldos pendientes de cobro: reflejan los derechos pendientes de cobro que puede no ser recaudados y no convertirse en líquidos.
- y el exceso de financiación afectada: que deben ser aplicados a unos gastos concretos y no pueden destinarse a financiar gastos futuros.

### 5.2. Provisión por deterioro de los derechos pendientes de cobro.

El cálculo de los saldos de dudoso cobro constituye un

■ Gráfico 6.  
Estado del remanente de tesorería.

**ESTADO DEL REMANENTE DE TESORERÍA**

**1. Magnitudes Base**

[+]	<b>1. Fondos Líquidos</b> Caja y Bancos (Efectivo y equivalentes).
[+]	<b>2. Derechos Pendientes de Cobro</b> Pto. Corriente + Ptos. Cerrados + Operaciones No Pptarias.
[-]	<b>3. Obligaciones Pendientes de Pago</b> Pto. Corriente + Ptos. Cerrados + Operaciones No Pptarias.
[±]	<b>4. Partidas Ptes. de Aplicación</b> Cobros (-) y Pagos (+).
<b>[=] I. Remanente de Tesorería Total</b> Sumatorio de 1 + 2 - 3 ± 4	

**2. Ajustes / Minoraciones**

[-]	<b>II. Saldos de Dudoso Cobro</b> Depuración de derechos de difícil/imposible recaudación (Art. 191.2 TRLRHL).
[-]	<b>III. Exceso de Financiación Afectada</b> Desviaciones positivas de financiación.
<b>[=] IV. Remanente de Tesorería para Gastos Generales</b> I - II - III (Verdadero indicador de solvencia)	

Fuente: elaboración propia

ajuste crítico en la magnitud del remanente de tesorería para gastos generales, cuya finalidad es depurar los derechos pendientes de cobro, garantizando que la liquidación del presupuesto no refleje una liquidez ficticia basada en ingresos de imposible materialización.

La determinación de la cuantía a minorar en la partida "II. Saldos de dudoso cobro" se articula a través de dos metodologías complementarias:

- **Método Individualizado:** Se aplica a derechos de cobro singulares sobre los que recaen circunstancias objetivas de insolvencia, con independencia de su antigüedad. Deben incluirse al 100% en los saldos de dudoso cobro aquellos derechos correspondientes a deudores que se encuentren en determinadas circunstancias, por ejemplo, en concurso de acreedores.
- **Método Global o por Antigüedad (Estimación Estadística):** Para el resto de la masa de derechos pendientes de cobro el cálculo se puede realizar aplicando, entre otros, los siguientes criterios;

- porcentajes progresivos en función del ejercicio de procedencia (criterio de antigüedad).
- naturaleza jurídica de los recursos; tributos, reintegros de subvenciones, sanciones e infracciones, entre otros.
- porcentajes de recaudación de ejercicios anteriores.

En el caso de entidades locales, para evitar la discrecionalidad, el artículo 193 bis del RDL 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), establece unos **límites mínimos** de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación.

Si bien, en la Comunidad Autónoma de Andalucía la provisión por deterioro se calcula con un criterio combinado de antigüedad y recaudación para capítulos 1, 2 y 3, o sólo con antigüedad para el resto de los capítulos de ingresos.

En la Cuenta General de 2024 de la Comunidad Autónoma

ma de Andalucía la provisión por deterioro de los derechos pendientes de cobro ascendió a 1.170,23M€ que suponen el 90,10% de los derechos pendientes de cobro de 2013 y ejercicios anteriores (1.298,82M€).

En el informe de la Cuenta General de 2024, la Cámara de Cuentas de Andalucía recomendó, como en años anteriores, *"la reducción de los derechos pendientes de cobro de la JA de manera que figuren registrados los que supongan realmente derechos a favor de la Hacienda Pública de Andalucía"*.

Por último, hay que destacar que los derechos que ya han incurrido en prescripción legal (para derechos tributarios: cuatro años según el artículo 66 de la Ley General Tributaria, y para el resto de derechos, lo que establezca su legislación específica) no deben formar parte de los Saldos de Dudoso Cobro, sino que deben ser dados de baja directamente en contabilidad, minorando el propio saldo del componente "2. Derechos pendientes de cobro". Su mantenimiento en dudoso cobro distorsiona la composición del balance público.

En este sentido, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la Disposición Adicional Vigésimoquinta *"Optimización en contabilidad de derechos"* de la Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, dispone que *"con el fin de que el sistema de información contable de la Junta de Andalucía represente su verdadera situación patrimonial, y atendiendo al principio de eficiencia, se podrán, de manera automatizada, declarar extinguidos derechos pendientes de cobro registrados en el citado sistema mediante resolución del órgano competente, así como realizar las operaciones contables que procedan, de conformidad con las instrucciones que de forma conjunta dicten la Secretaría General competente en materia de hacienda y la Intervención General de la Junta de Andalucía."* Dicha instrucción ha sido aprobada el 29 de mayo de 2025.

### 5.3. Riesgos de los efectos de los derechos pendientes de cobro y su provisión sobre el remanente de tesorería.

El principal riesgo del remanente tesorería deriva de que puede llegar a constituir un recurso para financiar las modificaciones presupuestarias. Así lo recogen las diferentes normativas territoriales:

- A nivel nacional, el artículo 54 y siguientes de la LGP que regulan los créditos ampliables, extraordinarios y suplementarios y las incorporaciones de crédito indica que, en el caso de organismo autónomos y entidades de la Seguridad Social

pueden financiarse con cargo a la parte del remanente de tesorería.

- A nivel autonómico, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 46 del TRLGHPJA, establece que el remanente de tesorería puede dar lugar a generaciones de ingresos.
- A nivel local, el artículo 177 TRLRHL contempla la posibilidad de que el remanente líquido de tesorería sea el recurso que financie los créditos extraordinarios y suplementos de créditos.

Por todo lo anterior, el objetivo del cálculo estricto, riguroso y homogéneo de la provisión de dudoso cobro es evitar la **sobreestimación** del **remanente de tesorería** para gastos generales, que podría llegar a generar un recurso presupuestario ficticio para ejercicios futuros.

Además, en caso de uso inadecuado de este recurso presupuestario, se genera un problema de **liquidez a corto plazo** en la entidad al no poder transformar los derechos pendientes de cobro en caja, y no disponer de recursos para hacer frente a las obligaciones pendientes de pago incurridas.

Pero no sólo eso, sino que también hay que tener en cuenta la **estabilidad** y **sostenibilidad** del sistema financiero público en el **largo plazo**. Las bases de este sistema se recogen en el artículo 135 de la Constitución Española y en la Ley de LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El sistema se basa en el establecimiento de unos objetivos y cumplimiento de reglas fiscales para toda la administración territorial.

## 6. Conclusión.

Las asimetrías existentes en la regulación de la planificación, ejecución y control del ingreso y gasto público provocan un riesgo de incorrección material significativo en el área de ingresos. Este riesgo elevado tiene un efecto directo en los saldos de los derechos pendientes de cobro por la falta de recaudación y la antigüedad de estos, pudiendo llegar a generar, a través del remanente de tesorería, recursos presupuestarios ficticios con falta de liquidez.

Por ello, es indudable, la necesidad de incrementar la cultura interventora del ingreso público, tanto en el control interno como en los planes anuales de los órganos de control externo.

## Bibliografía.

- Agencia Tributaria de Andalucía [ATRIAN]. (2025). *Informe de seguimiento del Plan de Acción Anual 2T 2025*.
- Audiencia de Cuentas de Canarias. (2016). *Informe de fiscalización de los ingresos pendientes de cobro de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias reconocidos en ejercicios anteriores a 2016*.
- Barroso Rodríguez, M. I., y Álvarez Somoza, J. (2018). El control de los ingresos de las Comunidades Autónomas. *Presupuestos y Gasto Público*, (91), 119-134.
- Cámara de Cuentas de Andalucía. (2008). *Los ingresos tributarios de la Junta de Andalucía: Especial referencia a los saldos pendientes de cobro* (JA 05/2008).
- Cámara de Cuentas de Andalucía. (2024). *Resolución de 20 de diciembre de 2024, por la que se ordena la publicación del Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Andalucía. Ejercicio 2023*.
- Control del gasto público vs control del ingreso tributario: comparativa crítica y propuesta de reforma. (2020). *Revista Española de Control Externo*, (66).
- Enríquez Mosquera, J. J. (2016). Los saldos de dudoso cobro. Una reflexión crítica sobre los mínimos establecidos en la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Auditoría Pública*, (67).
- Galván de Granda, E. (1999). La crisis de la fiscalización de los ingresos públicos. *Revista Asocex*, (18).
- Intervención General de la Administración del Estado [IGAE] (2020). (s.f.). *Guía Marco para Control Financiero Permanente de Ingresos*. Ministerio de Hacienda.
- Intervención General de la Administración del Estado [IGAE]. (2015). *Resolución de 30 de julio de 2015, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio del control financiero permanente*.
- Intervención General de la Junta de Andalucía. (2023). *Resolución de 12 de diciembre de 2023, por la que se modifica el modelo IV.2 remanente de tesorería del anexo de modelos del estado de liquidación del presupuesto...*
- Ruiz Espinós, P. (s.f.). Ingresos fiscales. En *Manual de Auditoría Pública de las entidades administrativas*.
- Vigo Martín, B. M. (s.f.). *Nuevas perspectivas en torno al remanente de tesorería: Especial referencia a la presu-  
puestación del remanente de tesorería afectado y al destino del remanente de tesorería para gastos generales*.